中信改革发展研究基金会·中国道路丛书·学术



谁是农民

三农政策重点与中国现代农业发展道路选择

贺雪峰◎著

中国经济的发展极在城市
中国现代化的稳定器在农村



中信出版集团·CHINACITICPRESS

版权信息

书名:谁是农民：三农政策重点与中国现代农业发展道路选择（大字本）

作者:贺雪峰

中信出版集团制作发行

《中国道路丛书》总序言

新中国成立60多年以来，中国一直在探索自己的发展道路。特别是在改革开放30多年的实践中，努力寻求既发挥市场活力，又充分发挥社会主义优势的发展道路。

改革开放推动了中国的崛起。怎样将中国的发展经验进行系统梳理，构建中国特色的社会主义发展理论体系，让世界理解中国的发展模式？怎样正确总结改革与转型中的经验和教训？怎样正确判断和应对当代世界的诸多问题和未来的挑战，实现中华民族的伟大复兴？这都是对中国理论界的重大挑战。

为此，我们关注并支持有关中国发展道路的学术中一些有价值的前瞻性研究，并邀集各领域的专家学者，深入研究中国发展与改革中的重大问题。我们将组织编辑和出版反映与中国道路研究有关的成果，用中国理论阐释中国实践的系列丛书。

《中国道路丛书》的定位是：致力于推动中国特色社会主义道路、制度、模式的研究和理论创新，以此凝聚社会共识，弘扬社会主义核心价值观，促进立足中国实践、通达历史与现实、具有全球视野的中国学派的形成；鼓励和支持跨学科的研究和交流，加大对中国学者原创性理论的推动和传播。

本《丛书》的宗旨是：坚持实事求是，践行中国道路，发展中国学派。

始终如一地坚持实事求是的认识论和方法论。总结中国经验、探讨中国模式，应注重从中国现实而不是从教条出发。正确认识中国的国

情，正确认识中国的发展方向，都离不开实事求是的认识论和方法论。一切从实际出发，以实践作为检验真理的标准，通过实践推动认识的发展，这是中国共产党的世纪奋斗历程中反复证明了的正确认识路线。违背它就会挫折失败，遵循它就能攻坚克难。

毛泽东、邓小平是中国道路的探索者和中国学派的开创者，他们的理论创新始终立足于中国的实际，同时因应世界的变化。理论是行动的指南，他们从来不生搬硬套经典理论，而是在中国建设和改革的实践中丰富和发展社会主义理论。我们要继承和发扬这种精神，摒弃无所作为的思想，拒绝照抄照搬的教条主义，只有实践才是真知的源头。本《丛书》将更加注重理论的实践性品格，体现理论与实际紧密结合的鲜明特点。

坚定不移地践行中国道路，也就是在中国共产党领导下的中国特色社会主义道路。我们在经济高速增长的同时，也遇到了来自各方面的理论挑战，例如将新中国改革开放前后两个历史时期彼此割裂和截然对立的评价；例如极力推行西方所谓“普世价值”和新自由主义经济理论等错误思潮。道路问题是大是大非问题，我们的改革目标和道路是高度一致的，因而，要始终坚持正确的改革方向。历史和现实都告诉我们，只有社会主义才能救中国，只有社会主义才能发展中国。在百年兴衰、大国博弈的历史背景下，中国从积贫积弱的状态中奋然崛起，成为世界上举足轻重的大国，成就斐然，道路独特。既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路，一定要走中国特色的社会主义正路，这是我们唯一正确的选择。

推动社会科学各领域中国学派的建立，应该成为致力于中国道路探讨的有识之士的宏大追求。正确认识历史，正确认识现实，积极促进中国学者原创性理论的研究，那些对西方理论和价值观原教旨式的顶礼膜拜的学风，应当受到鄙夷。古今中外的所有优秀文明成果，我们都应该兼收并蓄，但绝不可泥古不化、泥洋不化，而要在中国道路的实践中融

会贯通。以实践创新推动理论创新，以理论创新引导实践创新，从内容到形式，从理论架构到话语体系，一以贯之地奉行这种学术新风。我们相信，通过艰苦探索、努力创新得来的丰硕成果，将会在世界话语体系的竞争中造就立足本土的中国学派。

本《丛书》具有跨学科及综合性强的特点，内容覆盖面较宽，开放性、系统性、包容性较强。分为学术、智库、纪实专访、实务、译丛等类型，每种类型又涵盖不同类别，例如在学术类中就涵盖文学、历史学、哲学、经济学、政治学、社会学、法学、战略学、传播学等领域。

这是一项需要进行长期努力的理论基础建设工作，这又是一项极其艰巨的系统工程。基础理论建设严重滞后，学术界理论创新观念不足等现状是制约因素之一。然而，当下中国的舆论场，存在思想乱象、理论乱象、舆论乱象，流行着种种不利于社会主义现代化事业和安定团结的错误思潮，迫切需要正面发声。

经过60多年的社会主义道路奠基和30多年改革开放，我们积累了丰富的实践经验，迫切需要形成中国本土的理论创新和中国话语体系创新，这是树立道路自信、制度自信、理论自信，在国际上争取话语权所必须面对的挑战。我们将与了解中国国情，认同中国改革开放发展道路，有担当精神的中国学派，共同推动这项富有战略意义的出版工程。

中信集团在中国改革开放和现代化建设中曾经发挥了独特的作用，它不仅勇于承担大型国有企业经济责任和社会责任，同时也勇于承担政治责任。它不仅是改革开放的先行者，同时也是中国道路的践行者。中信将以历史担当的使命感，来持续推动中国道路出版工程。

2014年8月，中信集团成立了中信改革发展研究基金会，构建平台，凝聚力量，致力于推动中国改革发展问题的研究，并携手中信出版社共同进行《中国道路丛书》的顶层设计。

本《丛书》的学术委员会和编辑委员会，由多学科多领域的专家组成。我们将进行长期的、系统性的工作，努力使《丛书》成为中国理论创新的孵化器，中国学派的探讨与交流平台，研究问题、建言献策的智库，传播思想、凝聚人心的讲坛。

孔丹

2015年10月25日

代序：谁是农民

一

谁是农民？这是一个很有趣的问题。常常听到有人深情地说：“我是农民的儿子，我要为农民说话，替农民办事。”20世纪90年代，三农问题尖锐时，全国人民对农民充满同情；取消延续2000多年的农业税，全国人民都支持；给农民财政补贴，建设美丽乡村，所有人都认为应该；提高农民收入、缩小城乡差距，所有人都认为正确。总之，凡是为农民办事谋利益，道义上都具有正确性，语气上可以不容置疑。

为什么为农民说话、替农民办事就具有正义性？舆论就支持？人民就赞成？为什么无论是高官、学者还是媒体人都可以理直气壮地说：“我是农民的儿子，我的亲戚朋友都是农民，所以我要为农民谋利益？”

因为农民是中国最大规模的劳动群体，他们中大多数人为共和国做出巨大贡献但至今仍然收入不高、处境不佳。站在他们一边，就是站在道义和正义一边。

不过，在当前中国的语境中，为农民说话谋利益，虽然政治正确，其农民所指却可能是完全不同的人群。今天的农民不再是一个单称，而是许多完全不同人群的总称。我们需要分清楚在为农民说话时，到底是为哪一个农民群体说话。

二

当前中国存在两种不同类型的农民。一种是占全国绝大多数的一般

农业型地区主要从事农业生产的农民，一种是占极少数的沿海发达地区、大中城市近郊以及城中村的农民。

前一种农民占农民总数的90%以上，他们的家庭收入主要来自中老年父母的务农收入和年轻子女外出务工的收入，一个农民家庭主要靠代际分工来形成半工半耕的结构。“人均一亩三分、户均不过十亩”的小农经营决定了务农收入不可能很高，外出务工的工资收入受市场平均工资水平决定，也不可能太高。在这种农民家庭中，务农收入解决温饱，务工收入成为积蓄，农民家庭温饱有余、小康不足。这部分农民与世无争，既不上访，也不争利，很少发生群体性事件，缺少社会的关注。

后一种农民因为土地处在经济发展带来城市扩张的推进面上，他们的土地要被征转为城市建设用地，住房可能要拆迁。因为征地拆迁，这部分农民可以获得相应补偿安置。经济发展、城市扩张形成土地非农使用的巨额增值收益，虽然大部分被地方政府以土地财政的形式用于城市基础设施建设，但农民也分享到了部分土地增值收益的好处。而且，城市发展带来更多就业和经商机会，使这部分农民更容易获得更高收入。这部分农民还可以从城市发展中获取出租住房的机会。因为存在巨大的土地非农使用增值收益，借征地拆迁机会，农民会要求更大更多的征地拆迁补偿，农民与地方政府在如何分享土地增值收益上进行利益博弈，并因此引发占全国农民上访总数一半以上的上访事件，这部分农民的状况也因此受到媒体高度关注，引起决策层高度重视。但实际上，就笔者调查来看，这部分农民的状况要远好于全国农民的总体状况，且农民盼征地盼拆迁是一个被有意遮蔽了的事实，这些有了征地拆迁机会的农民不是不愿征地拆迁而是希望获得更大更多的征地拆迁利益。在有些地方，城郊尤其是城中村，农民已经成为土地食利者。他们的状况不仅远好于全国一般地区的农民，甚至要好于城市居民。从这个意义上讲，这部分农民已不再是纯粹农民，而是土地食利者，是与全国90%以上一般农业型地区的农民完全不同的群体。

当前媒体和学术界的主流意见似乎都是站在这部分农民立场上讲话的，要给这部分农民以更大分享土地增值收益的机会。如果这部分农民只是食利者，那么媒体表面上为农民讲话，实际上就只是在为食利者讲话。

站在农民立场讲话还是站在土地食利者立场讲话，是一个大问题。

一般农业型地区的农民也是一个十分复杂的称谓。首先要区分承包土地的农民和经营土地的农民。当前农村集体土地是承包到集体成员并长久不变的。承包关系长久不变，但土地经营者却在变动，其中一个重要变动是大量且越来越多承包土地的农民进城务工经商，这些进城务工经商的农民将承包地流转给仍然留村种田的农民经营。截至2013年6月底，全国农户承包土地流转面积达到3.1亿亩，占家庭承包耕地面积的23.9%。站在承包者的立场，土地租金越高越好，站在农业经营者的立场，农业本来就是弱质产业，利润不多，土地租金太高，经营者利益就会受损。从土地权利安排上讲，对于离开土地、不具体经营土地的承包者而言，土地权利越大越好，对于经营土地、在土地上进行农业生产的农民而言，当前农村耕地产权分散，地块零碎，耕作不便、灌溉不便、收割不便、植保不便，总之是生产不方便，他们需要将耕地整合起来进行连片经营的产权安排，所以希望村庄集体有一定的统地能力，而不是片面强调承包人的土地承包权。

种地的农民也是一个高度异质的概念：种自己承包地的农户，通过口头协议流入土地形成适度经营规模的“中坚农民”，通过正规合同流入土地形成一定经营规模的家庭农场，租地的专业大户，从事农业经营的企业，等等。种自己土地的农户，最大问题是经营规模太小，地块分散，生产环节缺乏集体统的力量的社会化服务的支持。以口头协议为基础、流入进城亲朋邻里耕地耕种的“中坚农民”，土地租金不高，农业收入不低，自置一些机械，若再有一定社会化服务，这样的“中坚农民”种田就会既有效率又可持续。根据笔者估计，当前“中坚农民”占农户的比

重大约在10%~20%之间。这些留在村庄务农的“中坚农民”，因为收入来自村庄，社会关系也在村庄，他们就成为村庄治理的有生力量。通过正规合同流入土地形成规模经营的家庭农场、专业大户和农业企业，一般会要求耕地连片，带来的问题是土地租金一般较高，种田风险很大，因此尤其指望国家在资金和政策方面给予优惠。

国家补贴通过正规协议流入土地形成规模经营的家庭农场、专业大户和农业企业，就会挤压自发土地流转所形成“中坚农民”的生存空间，因为过去低价流转给“中坚农民”的土地很快就会流转到大户手中。而且老人农业也越来越受到挤压。从这个意义上讲，如果国家政策支持，给大户农业补贴，反而会破坏具有极强农业生产能力和良好社会稳定性的“老人农业+中坚农民”的农村基本社会经济结构。

从流出土地农户来看，越是有能力在城市安居的农户，就越希望有正规长期的土地流出，以获取最高租金，而难以在城市安居、随时有可能返回农村的农民则希望土地只是不正规的、可以随时要回耕种的流转，他们在高租金和收回自种的权利之间找平衡。

种自家承包地的农户也有不同，家庭农业中，有老人农业，种几亩地，也有黑龙江一户承包数百亩，自己当“背手农民”的家庭农业。黑龙江不少农户承包土地数百亩，自己不经营而是雇人种田，这样的“背手农民”，因为具有规模经营的条件，农业现代化程度高，收入高，对国家粮食贡献大，因此成为受到鼓励的农民，这类“背手农民”比重很少，却是媒体最为青睐的对象，而老人农业则成了负面含义极强的词汇。

租土地耕种的农民，或农业经营主体，包括家庭农场、专业大户和农业企业，因为具有经营规模，较多资本投入，农业生产效率高，产出大，而成为农业的典范和希望，成为受到国家政策鼓励的新型农业经营主体，这些农民形象光鲜、含义正面，是广受追捧的群体。这些群体因此获得更多的话语权。相应地，当前中国大多数农民成了落后的、要抓紧时间淘汰的群体。

除了以上“应该”得到国家大力扶持的规模经营主体以外，据说谁来种田是重大现实难题，培养职业农民刻不容缓，因此，如何制定政策，通过财政支持来培育扶持职业农民，并最终由职业农民替代老人农业，需尽快提上议事日程。

据说日本、韩国和中国台湾地区的农业很成功，日本有大约200万农户，但农民通过农协可以垄断农产品生产与供给，从而保护自身利益。中国就是要通过农民职业化，形成人数很多、能量很大、收入很高的新型职业农民，既解决农民问题，又解决农业问题？问题是，在日本、韩国、中国台湾，农民人数很少，农产品价格奇高，粮食自给率只有30%多一点，而农业补贴极多，这样的农业能算成功？

这样，在种田的农民中，又可以区分出一般的种自家承包地的“小农”，通过口头协议流转土地形成适度规模经营的“中坚农民”，国家财政支持所培育起来的家庭农场、专业大户和农业企业，以及未来担当农业大任的职业农民。前面的“小农”和“中坚农民”，在发展现代农业和实现农业现代化的语境下都是要淘汰的对象，都是不应得到支持的落后生产力的象征；而具有融资能力、可以进行规模经营的家庭农场、专业大户、农业企业以及职业农民，因其规模经营和高劳动生产率，而可能只需要2000万个此类的农业经营主体，就已足够耕种18亿亩耕地。如此一来，当前中国2.1亿户小农就要尽快地消灭？要让多余的农民进城？

三

因为农民是弱势群体，家庭农场、专业大户、农业企业和职业农民代表了中国农业的方向，所以要站在家庭农场、专业大户、农业企业和职业农民立场上理直气壮为他们讲话。

还有人说华西村和南街村的村民也是农民，这些村的农民早已变成雇主，如何还可以说是农民？

有人说，进城务工经商的农民工不再是农民，而是工人，但进城务工经商的大多数农民工的父母和子女仍然留守农村，农业收入仍然是他们完成家庭再生产的重要收入来源，他们进城还有可能随时返回农村，他们难道不是农民？

有人说，有农村土地、到农村买房的就是农民。因为承包关系长久不变，权利可以继承，有些早已在城市安居的农村进城人口却不会随便退出土地而将土地留作“乡愁”。

还有城市人到农村买房作为度假休闲，以实现更高生活质量，他们住在农村，在农村有房产，需要农村有更好的基础设施和公共服务，他们也是农民吗？

农村中，因为有背景而成为钉子户，成为借农民弱势群体身份来谋取个人最大利益的人，他们是农民吗？

当我们理直气壮地要为农民讲话、替农民谋利益时，我们所说的农民就只能是作为中国最大弱势群体的农民，站在农民的立场，是站在当前仍然留村务农及虽然进城务工经商但仍未能在城市体面安居的农民工的立场上。我们不是用“抽象的农民+抽象的权利话语”来为农民讲话，而要具体地、设身处地地为仍然处在中国社会金字塔底层的大多数人考虑，我们要考虑如何让他们生活得体面而有尊严。应该让他们即使收入不多，也仍然可以保持生活的意义与价值。举例来讲，当前中国正处在快速城市化阶段，农民进城能否在城市安居？若无法在城市安居还能否返回村庄？与其让农民落入贫民窟，不如让他们可以选择返回村庄，因为村庄毕竟是他们祖祖辈辈生活过的地方，是熟人社会，有农家小院，有土地可以耕种，有根、有意义，还有新鲜的空气。总之，所谓农民立场，就是为中国最广大的农民群体谋取获得基本尊严的生存条件。这部分农民有出路，中国才有出路。这是一个底线。农民企业家、农村出身的官员学者媒体人、已经在城市安居的农民，都不再是这个意义上的农民。

我们一定要对“谁是农民”保持清醒。

导论：未来30年中国三农政策重点与道路选择

（2015年11月）

一、三农政策重在保底

让农民致富还是为农民保底，是两个完全不同的政策目标。当前三农政策的重点是让农民致富。然而，在城市化、市场化的背景下，农村人财物快速流入城市，农村的相对衰落几乎是必然的。当前大约一半的中国人口仍然生活在农村，农业GDP占比已低于10%，经济发展的主战场显然已经转移到城市，众多农民是否具有进城的基本能力？如果不具备，农民将失去基本的发展能力。道理很简单，有限的农业GDP无法使占全国总人口大约一半的农村人口致富，而更加市场化的制度安排会冲击兼具社会主义成分和自给自足经济的保底农业。市场经济的力量必然造成农民的分化：一部分农民走向富裕，而另外一部分农民破产。

其实，社会早就有这方面的共识，就是农民增收要以减少农民为前提，或解决三农问题的根本是减少农业人口。

当前中国正处在史无前例的城市化进程中，2000年中国的城市化率只有36%，2015年城市化率已达55%。未来二三十年也将是中国高速城市化的时期。即使如此，当前中国仍然有近一半的人口生活在农村，而且，进城务工经商的绝大多数农民工都缺少稳定的就业与收入，他们很难在城市体面安居，农民工在城市务工经商，他们的父母、子女却仍然留守在农村，他们年轻时进城务工经商，年龄大了却可能缺少在城市体面安居的条件，因此一部分农民工还要返回农村。这样来看，当前要依

托农村完成家庭再生产的人口就占到全国人口的2/3以上。并且，在可预见的未来，农民工可以在城市体面安居的机会不是很多，他们还需要农村退路以及农业就业和收入。

也就是说，减少农民可能需要一个很长的时期。三农问题很难在短期内解决，农民增收问题也就不能操之过急。在这个过程中，为农民在农村生活和农业就业提供保底，不仅对仍占全国近一半的农村人口很重要，而且对可能进城再返乡的农民工来说也很重要。总体来讲，当前三农政策以农民致富为重点，其中原因不难理解，当前中国城乡差距越来越大，农民增收致富奔小康必然是国家关注的一个焦点。习近平总书记说“小康不小康，关键看老乡”，又说“中国要强，农业必须强，中国要富，农民必须富，中国要美，农村必须美”。习近平总书记的讲话，道理很简单，没有农民这个中国最大群体的小康，中国就不可能全面建成小康社会，也不可能成为一个真正现代的发达国家。问题在于，中国现在还不是一个发达国家，全面小康社会也正在建设过程中，农村“强富美”的目标显然不可能一蹴而就。如果我们急于求成，导致大多数农民既无法体面进城，又难以在农村生活，那么中国农民这个最大群体就难以成为现代化进程中的真正受益者。

因此，我们必须对当前三农政策的目标及具体实践机制进行认真分析，而不能只停留在口号上。

二、中等收入陷阱

改革开放以来，中国保持了高速经济增长，创造了世界经济发展史上的奇迹。当前中国人均收入已达到中等发达国家水平，从世界200多个经济体过去一百年的历史来看，真正由一个发展中国家跻身发达国家之列，可以列出来的也就是所谓的“亚洲四小龙”（韩国、中国台湾、中国香港和新加坡），“亚洲四小龙”都是地域狭小的国家或地区，人口加起来只有8000万左右，不到中国人口的1/15。这样看来，中国能否跨越

中等收入陷阱，的确存在很多不确定性。

在中国当前经济发展阶段，城市可以提供的稳定就业与收入机会相对有限，进城务工经商的农民工大都难以在城市获得体面安居的就业与收入。这并不是说所有进城的农民工都没有机会。农民工在城市寻找各种可能的机会，因为个人努力，也因为存在机会，有些进城农民工通过个人打拼获得了在城市体面安居的条件，他们举家进城，并真正融入城市，成为了城市中的一员。但大多数进城农民工很难有如此好的运气，他们可能年轻时进城，年老时仍然未能获得在城市安居的就业与收入条件，这样他们就可能要返回农村。他们在城市挣钱，在农村消费。他们挣钱支持子女接受更好的教育，有更多接力进城的资本，从而让子女更有进城的条件。也就是说，农民城市化的主要机会来自他们在城市务工经商，很少有农民依靠农业收入完成城市化的。中国当前这样一种可以让农民自由进城、进城后又可以选择返乡的格局，不仅避免了一般发展中国家普遍存在的大规模城市贫民窟，而且可以让所有进城务工的农民工既有打拼的机会，又有打拼失败的退路。这样一种机制支撑了中国高速经济增长，保证了中国经济增长过程中的政治稳定。

随着中国持续的经济增长，城市可以提供越来越多稳定且高收入的就业岗位，意味着越来越多的进城农民工有机会体面地在城市安居。经济发展是一个过程，更多体面安居的机会也就需要时间，在这个过程中，保留进城农民工返乡的权利或机会十分重要。

在这个过程中，最重要的不是让少数农民致富，而是要防止大部分农民破产，要让农民进城后仍然有返回农村的退路。

三、两种农村及生活其中的农民

中国是一个地域广阔的国家，不仅存在城乡差异，而且存在区域差异，其中最典型的区域差异是沿海发达地区与广大中西部地区的差异。与之类似的是大中城市近郊农村与一般农业型地区的差异。因为经济发

展和城市扩张，沿海发达地区和大中城市近郊的农村土地开始非农使用，土地非农使用的巨大增值收益让占有土地的农民从中受益。这样，我们就可以区分出两种不同的农村：一种是沿海发达地区或大中城市近郊的农村，这些农村实际上已经成为城市带的一部分，经济繁荣，不仅人口没有流出，而且会有外来打工的人口流入，土地非农使用所形成的增值收益被当地农民分享；另外一种是广大的中西部一般农业型地区的农村，这些农村大量人财物流入城市或沿海发达地区，农村逐步空心化，日渐衰落凋敝。

沿海发达地区的农村，比如长三角和珠三角地区，早在20世纪80年代就已经普遍兴办工业，持续的经济发展使这些沿海地区发展出众多具有强大经济实力的城镇，整个沿海地区实际上已经变成了城市经济带。一方面，有相当一部分农村已经工业化，另一方面，没有工业化的农村也已被繁荣的区域经济覆盖。区域经济的繁荣提供了众多工商业机会，不仅本地区的农村劳动力可以从中谋取就业机会，而且大量中西部地区的农村劳动力也在不断流入谋取就业机会。沿海发达地区成为人口净流入地区。经济发展和人口流入使这一地区农村的农业用地变为非农建设用地，土地非农使用的增值收益如何分配成为基层治理的焦点问题。因为人口流入和经济繁荣，农村宅基地和住房具有了较强的财产属性，一处农村宅基地的私下交易甚至可以达到上百万元。

中国的快速城市化不仅是人口的城市化，也是土地的城市化。大中城市近郊农村也就成为土地城市化的首选。大中城市近郊农村在城市扩张中逐步被纳入城市版图，征地拆迁也因此成为大中城市近郊最为常见的事。征地拆迁，将农村土地纳入城市，进行非农使用，分配由此产生的巨额增值收益，必会引发激烈的博弈。征地拆迁所引发的群体性事件居高不下，恶性事件也屡屡发生。

无论是沿海发达地区的农村，还是大中城市近郊农村，都是人口流入、经济繁荣、可以分享土地非农使用增值收益、具有较多收入机会的

城市带或城中村。这部分农村人口不多，占全国农村人口的10%左右，地域面积不大，低于5%，但这部分地区，因为经济发展、土地非农使用产生巨额增值收益，而产生了与全国其他地区十分不同的就业与收入模式和基层治理模式。

因为具有便利的就业渠道，可以分享土地非农使用的增值收益，所以沿海发达地区农村和大中城市近郊农村的农民与占全国绝大多数人口的中西部农村的农民完全不同。这些地区的农民虽然因为争夺土地非农使用增值收益而发生激烈博弈，却因为人数比较少，获利机会多，从而使问题比较容易解决。中国农民问题的真正核心与重点在于占农民总数90%的中西部一般农业型地区的农村，包括沿海不发达地区的农村，比如粤北。

我们一定要认识到，当前中国存在着两种完全不同的农村及生活其中的农民。前者人口较少，获利机会较多，后者人口众多，获利机会较少。当前中国三农政策的核心和关键在于解决后者的问题。

四、中西部农村

当前占中国农民绝大多数的中西部农村，除极个别外，都是人口流出村，村里青壮年劳动力大多进城务工经商，在农村普遍形成了“以代际分工为基础的半工半耕”的家计模式。在中西部地区的农村，大约有70%的农民家庭都存在这种“半工半耕”的家计模式，即年迈的父母留村务农而年轻子女进城务工。

“以代际分工为基础的半工半耕”的家计模式，使得缺少在城市就业机会的中老年人可以有农业收入，年轻人进城获得务工收入，这样一个农民家庭就可以同时获得务农收入和务工收入，又因为农村生活成本比较低，家庭支出比较少，农民家庭就容易有盈余。

除“半工半耕”家庭外，还有一些农户举家进城，不再种地，他们将

土地流转给亲朋邻里耕种，这部分农户中，少数在城市体面安居，不再回到农村，也不再种地，其他农户可能随时返回农村种地。在不同的家庭周期，农户家庭劳动力结构有所差异，一些家庭父母年龄太大已经无法种地，子女仍然年轻，还在城市务工，这些家庭的土地也流转出来。恰巧有部分青壮年农民因为家中父母年事已高需要照看，或子女年幼不愿进城务工，这些留村青壮年仅仅耕种自家承包地，经营规模太小，难以获得维持基本体面生活的收入，他们便从外出不再种田的农户那里获得土地，形成适度经营规模，并在农村寻找各种获利机会。这样，在中西部农村就产生了比例不大（大约占10%，最多不超过20%）的主要收入在农村、社会关系在农村的留村青壮年农民，这些青壮年农民在农村的收入不低于外出务工农民的收入，且保持了家庭生活的完整，这部分农民就成为村里的“中坚农民”，正是“中坚农民+老人农业”，成为当前中西部农村普遍的、具有稳定性的结构。正是这样一种结构保持了当前人财物流出背景下中国农村的秩序。

五、农民进城的模式

当前中国正处在快速城市化进程中。在这个过程中，虽然大部分进城农民工按居住地被统计为城市人口，但他们中的大部分并没有获得在城市体面安居的就业与收入，他们的父母和子女仍然留守农村，他们年轻时进城务工经商，年龄大了却可能返回农村。这并不是说农民不愿意进城，而是因为存在农村这个退路，农民就不会不顾一切地进城。

有能力进城的是农村强势群体，且这个群体进城要靠家庭的接力。正是年迈的父母仍然从事农业，才为家庭中年轻子女提供了进城买房的积蓄。而农民家庭即使在城市买了房，也并不意味着全家进城，因为全家进城，就会失去农业收入，而城市生活成本又高，加重了进城农民家庭的经济困难。我们在湖北两个村进行了统计，共有177家农户在城市买房，却只有1户全家搬到城市居住。

农民可以自由进城，在城市打拼，成功了，他们就在城市体面安居。他们是要由农村的体面生活进入城市的体面生活，由农村的小康进入城市的市民生活。否则，农民会在进城后无法在城市体面安居时返乡。正是当前保护型的城乡二元结构为农民提供了可以返回农村的机会，从而避免落入城市贫民窟。

中国农民进城是接力式的，并且在城乡之间不断往返进行。中国农民"可逆的"进城，使中国的社会结构具有远非一般发展中国家所可比的弹性与活力。这是中国之所以可以在高速现代化和城市化进程中保持政治与社会稳定的秘密。

六、机会在城市，年轻人必然选择进城

显然，当前中国经济增长的主要阵地在城市，城市是中国经济发展的增长极，农村是中国现代化的稳定器。正因为经济增长极在城市，农村年轻人发家致富的机会在城市，他们就一定要进城打拼，要到城市寻找各种机会。

因为进城后仍然可以返乡，所以进城农民工可以放心大胆地打拼。各种可能性都可以尝试。即使他们在城市无法获得安居的就业与收入，他们在城市挣钱到农村花，在城市工作回农村养老，也是相当不错的选择。

当前农业GDP占比很低且越来越低，而仍然从事农业生产的劳动力数以亿计，其中缺少城市就业机会的中老年农民人数极为庞大，这就使年轻人根本不可能留在农村，因为农村缺少机会。这就是当前绝大多数农村年轻人进城的原因。反过来，正是农业GDP仍然被那些缺少进城就业机会的中老年农民所获取，使得数以亿计的缺少城市就业机会的农民仍然可以在农村体面生活。这数以亿计的农民需要农业GDP，需要农业的就业与收入。

正是城市经济发展快，就业机会多，农村年轻人进城务工经商的成功率便极大地高于留村“创业”。年轻人在农村创业成功率较低，而进城务工经商者最差也可以获得不低的务工收入。面对城市与农村完全不一样的机遇可能性，年轻人必然选择进城。

七、农村的凋敝与繁荣

中国的快速城市化必将导致农村人财物的流出，因此农村的凋敝是必然的。进城农民之所以会在进城后选择返乡，是因为他们不愿落入城市贫民窟，而不是因为农村生活质量比城市中产阶级更高，农村比城市更加繁荣。农民进城后返乡，是因为凋敝的农村也比城市贫民窟的生活更加有保障和有安全感。

因此，我们就应当对正处在高速城市化进程中的中国农民设定四种可能的选择：一是过体面的城市生活，可以在城市安居，这是农民希望进入城市过的生活；二是过不体面无保障的城市贫民窟生活，这是几乎所有发展中国家普遍存在的状况，中国农民不愿落入贫民窟，他们因此可能选择返乡；三是在相对凋敝但仍有机会的农村生活，有房住，有农业就业与收入，有熟悉的社会关系，有自给自足的经济，这样的农村生活质量并不太高，但可以保底，相对贫民窟的生活质量要好，因此成为进城失败农民的退路；四是在生活质量高于城市的农村生活，比如在欧洲发达国家，尤其是德国的农村可以获得几乎所有城市公共设施的便利，却没有城市的拥挤喧嚣，这样的农村是美丽乡村，比如华西村等，农民的生活质量高于城市中等收入群体。显然，这样的农村并非中国一般农村的常态，绝大多数的中国农民不可能在更好的农村与更好的城市之间选择，而是在体面进城失败后可否回到不太凋敝、能够方便生产生活的农村与缺少基本保障及安全感的城市贫民窟之间选择。一般发展中国家，进城后无法在城市体面安居的农民无法再返回农村，他们只能落入城市贫民窟，而中国通过制度安排和新农村建设让农民可以返回农村，且回得来、住得下、生活得好，这个好只是比城市贫困市民好，而

不是比城市中产阶级生活质量高、条件好，因此这个农村不是繁荣的，是一般农村而不是美丽乡村。当然，这个一般农村要进行建设，使其有基本的生产生活条件，这个基本条件是维持底线的条件。

八、财产性收入来自何处

一般来讲，农民收入来自务工和务农。从全国情况来看，农民家庭有近一半的收入来自进城务工，另一半来自务农。近年来提高农民财产性收入的呼声比较高，认为要提高农民收入，就要提高农民的财产性收入。农民的财产性收入来自哪里？有人认为，农民的财产性收入主要来自土地，甚至有人计算，中国农村土地资源总价值高达274万亿，按5%的收益率来计算，这笔高达274万亿的“沉睡资产”一旦醒来，每年可以为农民增加14万亿的财产性收入，平均到每个农民超过1.5万元。

如何让农民的“沉睡资产”醒来？流行的意见是通过土地产权改革，让土地可以入市，可以流通，达到让农民享受财产性权利的目的。比如，允许农村集体建设用地入市，获得与国有土地同等的权利和利益，农村集体土地就可以“显化”价值，农民就可以从集体建设用地入市中分享财产性收入。再比如，通过农民住房财产权抵押、担保、转让，增加农民获得财产性收入的渠道。

问题是，所谓财产性收入实质上就是租金收入、利息收入，也就是食利收入，这样一种收入不是创造财富，而是分配财富，属于财富的再分配。世界上没有无缘无故的财富，农民通过租金、利息获得财产性收入，就一定会有地方来支付这笔收入，这个财产性收入既不会因为农民的分享而增加，也不会减少。问题是从什么地方来支付这笔收入？不是说农民不该得到财产性收入，而是农民可以拿什么去换取这笔财产性收入。按当前一些人的说法，农民最大的资产是土地，让农村集体建设用地入市，让宅基地入市，让农民住房入市，即使如此，在一般农业型地区，农民大量进城，农村闲置的宅基地、住房多的是，入市会有谁来

买？又如何变成财产性收入？我们去中西部农村调研，看到到处都是农民进城后留下来的空房子与闲置宅基地，而且农民将宅基地直接复垦种上了粮食。农民之所以需要农村的住房和宅基地，不是因为宅基地是什么特殊的、比一般农地值钱的“沉睡资产”，而是因为农民从事农业生产和在农村生活需要住房和生产附属设施，现在农民进城了，他们就不需要农村住房和生产附属设施了。若他们进城后因无法在城市安居而返回农村，就又需要住房和宅基地了。在农民那里，宅基地并非特殊的“沉睡资产”，而是相对来说耕种不便的荒地、山坡地、高岗地、旱地。

也不是所有地方农民的住宅、宅基地和农村建设用地都不值钱，关键要看地方。沿海发达地区的城市带农村，已经融入城市生产生活体系，可以分享城市经济发展所带来的利益，农村宅基地因此具有了一定的财产属性。简单地说，沿海发达地区的农村，因为地处经济发达地区，人口流入，宅基地稀缺，住房稀缺，从而带来宅基地或住房的增值。在城中村、大中城市近郊农村以及沿海发达地区的城市带农村，农民可以有财产性收入，不是因为土地本身是“沉睡资产”，而是经济发展与人口流入产生了对建设用地和住房的需求，而占中国农村绝大部分的中西部地区农村，根本就没有对农村建设用地和住房的需求，又如何实现土地价值的“显化”、支付农民的财产性收入呢？

农民是中国最大的劳动群体，寄望于让农民也可以通过食利来致富，这样的想法实在过于荒唐。

农民依托农业收入完成劳动力再生产，从而可以将务工收入积累下来应对人生大事和储备进城资本，同时也可以在村庄生活中完成社会价值再生产，获得个人尊严和生活意义。这是农民回应城市化而自发采取的生计模式，农民手中的承包地、宅基地和住房是支持这种模式的微观基础，农村产权在未来30年仍然是农民的“命根子”（即“社会保障”）而非“钱袋子”（即“财产权”）。

九、农村建设用地

前面讲道，有人估算农民的土地资产有274万亿，其中最主要的是农民手上有大约两亿亩包括宅基地在内的农村建设用地，按每亩建设用地50万元计算，仅两亿亩农村建设用地就价值100万亿。

但是，很显然，农村建设用地值不了这么多钱，因为农村建设用地大都是荒地，而真正一等好地都用于种粮食了。一亩粮田或农地最多也只值几万元，一亩荒地就能值50万元？当然不可能。有人说，城市建设用地动辄每亩几百万元，问题是，城市建设用地的价值来自哪里？来自城市经济发展和人口增长对建设用地的需求，是经济发展和人口增长带来了对建设用地的需求，从而提升了城郊农地非农使用的增值收益。或者说，之所以城郊农地变成非农建设用地会有巨大的增值收益，只是因为城市发展需要土地，城市经济发展所形成的价值附着在特定的土地上。没有城市经济发展对土地的需求，农地就不会非农使用，也就没有农地非农使用的增值收益。

也就是说，土地值不值钱，不在于土地是农地还是建设用地，而在于城市发展需要建设用地，而城市扩展都是平面推进的，城市本身的聚集效应就使得特定区域的土地具有远超农地的价值。城市经济发展和人口增长所需的城市建设用地是相对固定的，特定发展程度和规模的城市附着于特定土地上的价值是相对固定的。如果一个发展程度和规模有限的城市有太多的建设用地，则平摊到每块建设用地上的附着价值就会变小，甚至让建设用地完全不值钱，如当前全国县城普遍存在的鬼城。原本以为只要征收了农民的土地，建了房子，就可以获得土地财政，却忽视了征收土地、建造房子超出城市发展的需求，就会造成不必要的土地浪费、资源浪费甚至金融风险。

城市发展导致城市扩张，从而产生对城郊农地非农使用的需求，正是这种需求使农地非农使用具有了增值收益，这个增值收益是城市经济

发展所附着其上的，而不是农地非农使用所产生的。如果城市不需要土地，农地非农使用就会因为没有土地需求而无法实现价值，还不如用于种粮食。这也是为什么城市总是有边界。

在特定发展阶段，中国城市的经济总量和人口规模会产生相对稳定的对城市建设用地的需求和附着在土地上的价值总额。在保护耕地政策下，国家限制城市建设用地的供给造成了城市建设用地的相对稀缺，从而使城市有更高的人口密度、经济密度，但这不会改变附着在土地上的价值总额。更多的城市建设用地供给只会摊薄这个价值总额。

至于远离城市的广大中西部地区农村，因为根本不需要建设用地，所以建设用地上没有可以附着的因经济发展和人口增长所形成的价值。这些建设用地就不值钱。目前，中国实行的城乡建设用地增减挂钩政策试图通过减少农村建设用地来增加城市建设用地，形成指标交易，从而将城市发展所形成的价值转移到农村。这里的问题是，这种转移没有产生任何额外价值，却因为要拆农民房子、复垦农民宅基地（以减少农村建设用地）而实实在在地将过去已经形成且未来农民还可能返乡居住的住房等物质性财产拆除了。

建设用地之所以值钱，是因为经济发展、城市扩张产生了需求。城市建设用地的价值来自城市经济总量与人口规模，这本来是一个常识，现在人们似乎忘记了这个常识，以为只要是建设用地就值钱，进而以为中西部地区农民的宅基地也属于建设用地，也值钱，于是想方设法地将农民房子拆掉来唤醒农民的“沉睡资产”，增加农民的财产性收入。这其中的错乱实在是令人唏嘘！

十、“两权”抵押

2015年，中央出台政策决定开展农民土地承包经营权和住房财产权的抵押试点，目的是为了让农民更容易获得融资，以及获得更多财产性收入。

“两权”抵押，理论上当然有利于农民获得低成本的融资，从而可以更好地投入生产，发展生产，增加收入。现在的问题是，农民以“两权”抵押来融资会产生两种结果：一种结果是融资发展生产成功了，农民可以还清贷款，增加收入，甚至因为经济收入大幅增长，有了在城市买房、进城安居的条件。另外一种结果则是发展生产遇到风险，投资失败，无法还清贷款，因此失去了用作抵押的“两权”。一方面，他们投资失败，更难进城；另一方面，失去“两权”的他们难以留村。也就是说，通过“两权”抵押投资失败的农民既进不了城又留不了村，他们会无路可退。

在当前城市化的背景下，真正有能力进城的农民家庭完全没有必要通过“两权”抵押来融资，以获得更大的进城资本。相反，那些缺少进城能力的农民家庭不仅经济收入有限，而且生产生活风险很大，家人生病，做生意缺钱，甚至办红白事，都可能要通过“两权”抵押来融资，而每次融资都存在因无法还款而失去“两权”的可能。越是缺少进城资本的农民家庭越可能冒着无路可退的风险将作为基本保障的“两权”抵押出去。

十一、农村金融的性质

之所以要推动“两权”抵押试点，其中一个重要原因是，有人认为农民之所以不富裕，是因为农民贷款难，无法获得低息贷款发展生产，所以要让农民致富，就必须让农民获得低息贷款，就要让农民拥有获得抵押贷款的抵押物。前面讲过，目前以及未来30年，“两权”可能仍然是农民的基本保障，以基本保障作为抵押物融资，风险太大。

现在的问题是，我们希望农民通过融资获得生产资金，从而发家致富。但如前所述，农民融资发展生产存在两种可能：一种是发展生产成功，发家致富了，还有一种可能是发展生产失败，农民破产了。总体上来说，金融下乡提高了农民的收入，但这些提高的收入大多集中在少数

致富的农户手中，而破产农户数量巨大，失去基本保障。当前农村已经出现了分化。金融下乡的愿望是让农民致富，问题是，在一部分农民致富的同时又造成大量农户破产，这个大量破产的农民群体显然不是我们愿意看到的。

从某种意义上讲，当前农民能否在农村致富并不重要。因为农民致富真正的机会在城市而不在农村，农村过去是所有人包括最弱势的农民群体的保底，现在，也许未来还应如此。金融下乡能否让农民致富不好确定，但其能产生让农民破产、失去基本保障的风险是存在的。至于让农民贷款去创业，那风险就更大了。

农业GDP相对有限，金融进入农业是要赚钱的，即使有农户通过贷款创业而致富，也会挤占本来有限的农业GDP，进入农业的资金越多，一般农户从农业中获取收入的机会就越少。

十二、农民工返乡创业，农村青年创业

当前中央鼓励农民工返乡创业，如国务院办公厅下发《关于支持农民工等人员返乡创业的意见》（国办发〔2015〕47号），农业部、共青团、人社部联合下发《关于开展农村青年创业富民行动的通知》（农办加〔2015〕17号），其初衷也许是为了应对当前经济下行的压力，但是，通过财税、金融政策引导农民工返乡创业和农村青年创业，却可能造成一些不良后果。

第一，相对来讲，中国经济发展的主要阵地在城市，农村的创业机会相当有限。因此，农民工返乡创业，大多数会失败，结果打工数十年的积蓄有可能化为乌有。

第二，农民工返乡创业，农村青年创业富民，这些人在政策鼓励支持下回到农村创业是要获得收入的，这就使本来有限的农业和农村收入被一些国家支持的相对强势群体拿走，而仍然依托农业和农村收入的、

数以亿计的一般农户（尤其是缺少城市就业机会的老年农民和过去的中年农民，下文讨论）更难从农业与农村中获取保底的收入。

第三，在当前生产过剩的情况下，农民工返乡创业，农村青年创业，很难有真正的创新，更多是低水平的重复，产能更加过剩。结果，一户的成功以另一户的失败为前提，政策支持进一步加剧了农村的市场竞争，产能效率更低。这样的创业让农民工数十年的积蓄打了水漂，让更多的农民失去保底。因此，该项政策引导的利弊尚需进一步权衡。

十三、推动一二三产业融合？

如何增加农民收入？仅靠农业有限的GDP，农民不能致富，因此中央开始借鉴发达国家的经验，尤其是借鉴日本发展所谓第六产业的经验，推动休闲观光农业的发展，推动一二三产业的融合，通过政策支持来发展农村的休闲观光旅游业，以延长农村产业链，增加农民就业和收入。

北京、上海这些特大城市的市民有较多休闲度假的需求和能力，其周边农村便具备发展观光休闲农业的机会。北京市提出，郊县农村主要有三大任务：一是保障蔬菜供给，二是提供生态屏障，三是提供市民休闲度假去处。这三大任务正适合北京、上海等特大城市的近郊农村。北京、上海的近郊农村都是特大城市带一个规模很小的农村。特大城市市内生活拥挤单调，若利用休息时间到周边农村观光甚至体验一把农耕生活，接触一下大自然，就是市民很大的福利。北京、上海市郊农村利用特大城市庞大的市民需求发展农村休闲、观光、旅游，致富不是难事。

也正因为北京、上海市民有如此巨大的休闲度假的需求，市郊农村的农民一定会自动响应这个市场机会，发展休闲观光农业。在市场经济浪潮中，哪里有赚钱的机会，哪里就会有市场的响应。即使农民的资金不足，也一定会有资本加入以获利。北京、上海市郊农村因此具有了远高于一般农村地区农民的获利机会，这是由他们的特定区位决定的。

不过，既然北京、上海市郊农民有远多于一般农村地区农民的获利机会，国家就没有必要专门出台政策支持发展第六产业，因为该政策无法让全国农民普遍受惠，而仅是让很小部分人变得更加富有。国家政策尤其不能支持资本下乡举办第六产业，挤占农民的获利机会。当前国家政策支持发展第六产业，且实践中变成对资本的支持，结果是富者越富，而一般农民，甚至北京、上海市郊的农民也无法获得好处。

从全国来看，城市市民都有利用节假日到周边农村接触大自然的需求，虽然一般城市市民没有北京、上海市民那么巨大的需求与消费能力，但也足以支撑城市周边部分农村的农户从第六产业获利。有获利机会，农民就会去响应，就有办法组织起来获利。这是由当前中国的市场经济性质决定的，根本无需政策扶持。

真正有机会从第六产业获利的是大中城市郊区，尤其是特大城市郊区农村的农民，相对全国9亿农民，这部分农民为数极少，且都是我们所说的相对强势群体。

十四、调整农业产业结构？

一直以来，鼓励农民调整产业结构都是国家三农政策的重点，更是地方政府工作重点。为什么要调整农业产业结构？很简单，种大宗农产品收益有限，农民不能通过农业生产致富。相对来说，市场稀缺程度比较高的经济作物，价格高、利润大，农民种经济作物就可能致富。因此，中央和地方都通过政策引导甚至行政手段来推动调整农业产业结构，从种粮食作物改为种经济作物。2015年中央两办印发的《深化农村改革综合性实施方案》就强调“强化对农业结构调整的支持”。

问题是，经济作物与粮食作物相比，虽然利润要大些，风险却也比较大。因此，种经济作物很可能出现严重亏损。若是农民自己种植，他们完全可以根据自己对市场的判断、对自身风险承受力的判断，以及各自的经济实力、风险偏好，自主决定种什么，同时自己承担种植风险、

获得种植收益。

从这个意义上讲，农业产业结构调整应当是一个市场自发调节的过程，政策部门不应干预。政策部门最多只能是发布市场预警，提供市场信息，让农户自己决定种什么和怎么种，而不可通过行政手段来干预。在中国农产品供给能力极强、农户对农产品价格信号极为敏感的情况下，政策干预和行政干预不仅无益，而且有害。因为什么农业产业赚钱，风险耐受性比较高、对市场信号敏感的农户自然会率先响应市场机会。从而很快达到供求平衡甚至供过于求的状态，市场会自动形成农业平均利润率。

也正因如此，通过政策调整产业结构往往不仅不能让农民致富，反而因为对市场的干预，造成农产品更为巨大的价格波动，从而造成了农民更大的来自农产品市场的风险。

十五、无人种田还是无田可种？

从政策部门到学界、媒体，当下普遍的一个担忧是，中国将来无人种田。这种担忧成为制定政策的一个基本前提。

问题是，当前中国农村仍然有6亿多人口，其中有2亿多农业劳动力，但全国耕地总计才有20亿亩略多，劳均耕地面积不足10亩。而在当前农业生产力条件下，一个劳动力耕种30亩耕地完全不成问题，何来无人种田的问题？

当前农村不是无人种田，而是无田可种。表面上看，当前中国农村农业劳动力的年龄偏大，青壮年农民都进城去了，深入观察就会发现，不是青壮年不愿意留村种田，而是无田可种。当前中国农村户均不足10亩耕地，甚至大部分农户只有五六亩耕地，如此少的耕地，每年农业人均产出大约只有1万元，相较于一对青壮年夫妇在城市一年可以有5万~6万元务工经商收入，这1万元的农业收入显然太少。青壮年若不进城务

工经商，家庭收入就会远低于其他进城农户，他们就成为村里办不成事、说不起话的人，就被别人视作懒汉、对子女不负责任的父母。但是，如果有30亩土地可以耕种，每年从土地中可以获得大约4万元的收入，还可以有一些农村副业收入，他们就将更有积极性留在农村务农。从全国农村调查中发现，农村普遍存在种二三十亩土地又有一些副业收入的留村青壮年农民，他们强烈希望有更多土地耕种。一旦只能种自家不足10亩的耕地，他们就不大可能在农村待得下去，就只能被迫进城。

当前农村的土地主要由中老年农民耕种。中老年农民缺少城市就业机会，正好留村种地。农业机械化的快速推进使肩挑人扛的重体力劳动大幅度减少，中老年农民完全有能力种好自家承包地，且他们往往是精耕细作，所种耕地的产量远高于规模农业的亩产。农业生产具有很强的季节性，每年农忙季节只有1~2个月，剩余农闲时间主要用于田间管理，中老年农民完全可以应付。

再过若干年，现在种田的中老年人年龄更大了，不得不退出农业生产，这个时候是否会出现无人种田的局面？完全不会。因为一旦老人不再种田，他们就要将耕地流转给邻里亲朋，那些因为父母年龄太大或子女过于年幼，或就是不想进城的青壮年农民正盼着扩大耕种规模，这些青壮年农民会将老人不再耕种的土地流转过来，形成适度经营规模，进而可以在农村体面地生活生产。这些青壮年农民因此成为农村秩序的守护者，他们是“中坚农民”。

在一些农民家庭中，父母太老无法种田，子女却仍然有能力在城市务工经商，他们的土地流转给亲朋邻里耕种。再过若干年，进城的子女不再年轻，父母又过于年老，需要照顾，他们缺少在城市体面安居的收入条件，就会回到农村要回承包地用于自己耕种。值得注意的是，正因为有田可种，他们才回得来。

未来30年，中国进城农民工的相当部分都很难真正在城市体面安居，他们因此会回到农村。有田种，对回到农村的中老年农民来说很重

要。当前农村中青年人少，不是因为没有人种田，而是因为没有田种，农村无法获得维持一个家庭体面生活的基本收入，因此他们或者进城务工经商，以获得全国统一的劳动力市场价格的收入，或者在农村创造出除种自家承包地以外的收入机会，包括流入土地耕种，也包括在农村获取各种可能的获利机会：当经纪人、跑运输、农机服务、开商店、办作坊等。这些获利机会给农村留下了占农户总数大约10%的对维持农村社会秩序极为重要的青壮年作为“中坚农民”。遗憾的是，当前一些政府出台的政策手段没有向中坚农民倾斜，反而将中坚农民在农村的可能获利机会剥夺了。

十六、推动土地流转，培育新型农业经营主体？

国家之所以要推动土地流转和培育新型农业经营主体，除担心无人种田以外，还有一个理由是，农民种自家一亩三分地不可能致富。有人推算，农民家庭收入要达到小康，户均耕地必须不低于100亩，中央农村政策因此将家庭农场的适度经营规模定为100亩及以上，并大力支持这些规模在100亩及以上家庭农场的发展，中央两办印发的《深化农村改革综合性实施方案》要求“调整部分存量资金和新增补贴资金向各类适度规模经营的新型农业经营主体倾斜”。

问题是，即使按100亩一户的家庭农场来计算，全国20亿亩耕地只能容纳2000万个家庭农场，而中国现在仍然有2.3亿农户，有9亿人口依托农业和农村来完成劳动力和家庭再生产，这样一来，中央对所谓“适度规模经营主体”的支持力度越大，地方行政越是积极推动农村土地流转，农村自发产生的“中坚农民”就越是丧失生存空间，在城市无就业优势的中老年农民就越是无田可种。即使这2000万户“适度规模经营主体”小康了，还有2亿多农户的处境却可能更加艰难，且进城后无法在城市体面安居的农民工也无处可退：因为退回村庄再也无地可种了。

十七、农地确权，长久不变？

当前农村正在进行一项已经十多年没有过的中心工作，即土地确权。土地确权，准确地说是农户承包经营权的确权。为什么现在要进行这样一场花费超过千亿元的土地确权？据说是为了让农民吃定心丸，以及让农民可以有更大的土地承包经营权，从而可以对土地投入更多的积极性。

为了调动农民对土地的投入积极性，稳定农民对土地投入的预期，分田到户之初，中央确定土地承包期15年不变。这个承包期既可以理解为农户承包具体土地的期限，也可以理解为承包制。1998年第二轮土地承包采取了延包的形式，延包30年不变，因为1998年前后正是农业税费负担最重的时期，农民对土地承包不关心，因此全国绝大多数地区第二轮土地延包走了过场。2000年以后，随着农业税费的取消和国家对农户给予补贴，承包土地具有巨大利益，1998年第二轮土地承包中土地较少的农民强烈要地，因此在2004年前后全国进行了完善第二轮延包的土地微调。也因为2004年全国农村承包土地上的激烈争斗，2007年出台的《物权法》将农户土地承包经营权界定为“用益物权”，但对用益物权的具体规定十分模糊，只是要求按相关法律主要是《土地承包法》的部分条款进行规范，而在《土地承包法》中，农户承包经营权显然不是用益物权（虽然是特殊的用益物权）而是债权。既然《物权法》规定土地承包经营权为物权，那么按《物权法》一般原则就应该进行物权登记。到后来，借经济学家和法学界的论证，借成都土地确权的试验，中央正式在全国进行土地确权登记颁证，将农户承包的每一块承包地确权颁证，并要求确权必须清丈面积，确定四至，画出图册，确权作为一项极为庞大的工程开始在全国推进。

对农民来讲，因为之前农户都有土地承包证，现在再发一个确权证，因此没有积极性。地方官员也完全不理解土地确权的目的和意义。无论是农民还是地方干部，都认为到了2028年第二轮土地承包期满，应当进行土地调整，然后再进行确权会更好。农民和地方干部不清楚的是，现在进行的土地确权，目标何在？是否针对土地集体所有权，将土

地承包经营权物权化，从而达到事实上的土地私有化？

问题是，当前全国农村土地承包格局大都是第一轮土地承包时期确定下来的，当时农民主要收入来自土地，分田公平是第一位的，因此，几乎所有地区分田都是先将土地分为数等，再每等按人均分，这样，每户拥有的不足10亩承包地可能分布在不同方位，土地极为细碎，这种土地细碎状态一直延续至今。

当前农村生产力已经发生巨大变化，一是普遍的机械化，二是青壮年劳动力进城，三是承包户与经营者发生分离，生产力的变化要求调整生产关系尤其是之前的土地承包关系，解决土地细碎化的问题。因为农村土地所有权是集体的，中国本来具有极好的解决土地细碎化的制度优势，农民也有极其强烈的解决土地细碎化的诉求，遗憾的是，当前政策部门完全无视农民解决土地细碎化的诉求，反而一再强化农村土地具体承包关系。现在正大力开展的农村土地确权，就是要将一家一户分散细碎的具体承包地块确定下来。这样就使土地细碎化问题失去了最好的解决时机。

政策部门认为，通过土地确权，让农民有稳定的土地承包权，同时鼓励农民流转土地经营权，从而在农村形成以新型农业经营主体为主的适度规模经营。问题是，当前乃至未来相当长一个时期，中国仍然有2亿多农户还需要土地上的农业就业与收入，他们还要自己种田。真正有能力进入城市安居的农户，既然他们已经有了确权到“四至”的承包土地，他们就可以将土地流转给其他人耕种，但流入这些耕地的经营者不能为了耕种方便而换地并块，或者建基础设施。经营土地的农户会发现，他们所面对的都是极其明确的、十分分散的、根本无法整合的土地权利，这样的土地根本就无法耕种。

十八、村干部的工资

当前进行的土地确权，将土地承包经营权确定为物权，土地的集体

所有权被虚置，村社集体经济组织因此丧失了存在的合法性与合理性。离开有效率的村社集体经济组织，一家一户小农“不好办、办不好和办起来不合算”的共同生产事务也就无人负责，农民种田就越来越难，农业就难以成为9亿中国农民的依托。

当前中国基层治理中实际上有三套不同的组织体系在运作，一是基层党组织、党支部，二是村委会，三是村社集体经济组织，三套组织的负责人就是村干部，当前基层治理中的一个焦点问题就是村干部的薪酬问题。

村干部的薪酬在过去不是问题，因为在农民大规模外出务工经商之前，农民主要收入来源是土地，村干部是不脱产干部，村干部家庭收入也主要来自土地，除土地收入以外，村干部还有一定误工补贴。因此村干部家庭收入不低于甚至略高于一般农户。

20世纪90年代以来尤其是进入2000年以后，农村青壮年大量进城务工经商，一般农户家庭年老父母务农，年轻子女进城务工，这样农民家庭就有了“务农+务工”的两笔收入。村干部家庭，因为有职务在身，无法进城务工，因此只剩务农收入加上少量误工补贴。当前农民进城务工经商，一年有5万~6万元收入很正常，而一般农业型地区，村干部误工补贴也就在1万元左右，远远少于外出务工经商收入，因此村干部家庭收入远低于一般农户，村干部也就无人愿当了。

因此有呼声要求必须提高村干部工资。

但无论怎样提高村干部的工资也不可能让村干部收入高于外出务工农户。即使按乡镇公务员的收入标准也低于农民外出务工收入。

问题恰在于，不能只是提高村干部工资，而是要认识到村干部是不脱产干部是拿误工补贴的，一般青壮年农民在农村缺少收入机会，这样的人就不再能当村干部。什么人适合当村干部呢？那些有能力在农村获

取各种收入机会的“中坚农民”是最好的村干部人选。现在要做的不是提高村干部工资，而是改变村干部的备选对象。

十九、基层治理不是要消灭矛盾

中国农村最重要也最基本的制度是土地集体所有制，集体所有，农户承包经营。土地集体所有制是底线，改革不能将集体改没了，改虚了。土地集体所有正是中国小规模农业应对生产性公共事务最有力的利器，具体表现是：集体可以收取“三提”（公积金、公益金、管理费）、共同生产费，集体可以预留机动地，集体可以依据需要对承包地进行调整等，从而克服农业生产中的“搭便车”问题，解决一家一户“不好办、办不好和办起来不合算”的事情。

现在的问题是，因为担心农村发生矛盾，尤其是担心村干部中饱私囊，也为了调动农民对土地投入的预期，国家在政策上不断强化农户土地承包经营权而弱化和虚化土地的集体所有权。若按当前土地承包经营权确权的思路，土地承包经营权物权化并且“长久不变”，也就是私有化了。之前农业治理中的公共治理就变成了私人治理，即土地承包经营权是农户的绝对权利，即使全体集体成员的99%同意改变承包关系以及决策共同治理，只要有一户反对，这样的大多数决定也没有用，从而使农业治理完全无法适应生产力变化的需要。在当前已有1/3左右农户离村且有越来越多农户离村的背景下，留村务农的农户将面对越来越麻烦的农业治理难题。

农业治理中有矛盾，只要确立了集体所有权本身的合法性，集体就可以通过组织动员农户协商讨论，形成公共意志，通过少数服从多数机制解决生产和生活中所遇到的各种公共品供给难题。因为集体有能力响应农户的诉求，农户就有表达诉求的愿望，有参加集体动员的积极性，农业治理就可以焕发出活力。

现在有人说，在农业治理中村干部可能借集体所有权来谋取个人利

益，所以干脆一分到底。这显然是荒唐的，因为村干部谋取个人利益说到底是代理问题，代理出了问题就通过加强监管包括自下而上的民主和自上而下的监督来解决，而不是泼“洗澡水”时连“婴儿”一起泼掉。

而且，基层治理中必然会有矛盾，公共治理本身就是一个通过充分参与表达形成共同意志的过程，这个过程的一个重要环节是形成多数，少数服从多数，从而达到善治。当前中国农村正处在史无前例的变动重组中，农业生产力也正在快速变化，农村基层治理必然会有矛盾，必须通过直面矛盾来解决矛盾。试图通过使农户土地承包权长久不变来回避矛盾，结果虚化了公共治理。离开公共治理，转型时期农业生产和农民生活中的各种矛盾、各种困难就可能真的无法解决了。

二十、中国农业保障性质

以上所述涉及中国农业的性质。显然，中国农业要解决农产品供给问题，要保证中国人的饭碗端在自己手里，但这还不够，中国的农业还必须同时解决中国数量庞大的农民的保底问题。未来很长一段时期，中国农业主要不是解决农民的致富问题而是保障问题，是保障中国农产品供给和9亿农民从农业中获取收入、就业和退路的问题。中国农业不是要消灭小农户，而是要在小规模农户基础上进行建设，中国农业现代化不是排斥小农户的现代化而是保护小农户的现代化。

当前中国农业仍然以农户家庭经营为主体，包括两种农户：一是老人农业，即家庭中的青壮年劳动力进城务工经商而留下中老年人种田的农业，老人农业占农户数的70%，二是通过流转土地形成适度经营规模的“中坚农民”，“中坚农民”仅占农户总数的10%左右，比例不大，但十分重要。无论是老人农业还是中坚农民种田，都是精耕细作，农业的土地产出率都很高，因此，中国以占世界8%的耕地养活了占世界20%的人口。以老人农业和中坚农民农业为典型的中国式小农经济，在保证中国人饭碗端在自己手里方面，毫无问题。

正是老人农业为缺少进城务工经商机会的农村中老年人提供了农业收入与就业机会，且农村生活中存在着的社会主义经济成分（如农地制度、宅基地制度）和自给自足经济，中老年农民在农村中的生活成本很低，农村熟人社会不仅提高了农民的社会资本，而且为农民提供了身体和心理上的安全感、归属感。虽然我们不能将中老年农民的农业生产和农村生活浪漫化，但在当前农业机械化的背景下（主要农作物种收综合机械化率已达61%），农业生产早已告别肩挑人扛，而每年只有1~2个月农忙，春种之后等待秋收，利用大量农闲时间，搞点传统文化活动，也搞点副业，虽然富不起来，却可以丰富生活。

中老年农民留村务农，年轻人则进城务工经商。城市机会多，年轻人到城市打拼，个人努力天帮忙，就可以致富了。若个人不努力天也不帮忙，年轻人进城能够养活自己也可以。因为暂时不需要这些进城年轻人养活父母。进城后无法在城市体面安居，还可以返乡。若遇到经济周期，城市就业机会太少了，工作不好找生意不好做，退回农村一年半载，不过是家里每顿饭多了一双筷子的事情。这就极大地缓解了经济下行时国家的压力。只要有这样一个作为中国现代化稳定器与蓄水池的农村，中国现代化进程中遇到任何困难就都可以克服。过去30年是这样，未来30年还是这样。

因此，当前及未来30年的三农政策就应当具有保障性，就要保护小农，就要为可能进城农民提供退路，就要为可能失去城市就业机会的农民提供缓冲，这样一个三农政策不是要让农民靠农业致富，因为致富的机会在城市。城市的机会，农民自然而然地会去寻找谋求。农村和农业的作用是保底，是要解决9亿农民的基本保障。

因此政策工具不应该分化农民而是要防止市场经济对农民的分化。农民在农村不能致富不要紧，在农村破产则是大事。不让农民破产，保护小农，同时向所有人开放城市的获利机会，让城市成为农民致富的主战场，让农村成为农民的退路，这样一来，中国最大群体的农民就可以

依据家庭周期来采取家庭策略，就可以调动所有人的积极性和应对能力。

二十一、应对老龄化的中国农业

有人担心老人农业无法养活中国，担心无人种田，其实相反，中国农业正是应对老龄化的一个重要手段。

一般来讲，在农村，六七十岁的老年人有田种，有房住，可以自给自足，这样一种与自然亲密接触、自由自在的生活是适合老年人尤其是老年农民的。只要身体健康，与土地结合起来就是最好的生活方式。

与此相对，若农村老年人随子女进城居住，一般来讲，农民进城不可能买得起两套住房，最多可以买一套住房，面积不大，而且大都在县城。全家进城的好处是家庭团聚，坏处是家庭收入比较少而城市生活成本比较高。短期内一家三代在城市生活当然没有问题，时间长了，家庭收入有限，老年父母没有就业也缺少收入，却是家庭中的消费者，老年父母因此很容易在心理上产生边缘感，甚至觉得自己老了还要拖累子女。在局促的家庭空间出现代际冲突，老年父母几乎没有任何应对能力，住在城市的年老父母就不仅仅是不自由不自在，而是无路可走。

相反，若老年父母住在农村自己家中，则春种秋收，有农业收入，自给自足，自食其力，自得其乐，自由自在。农村老年人有了劳动就有了收入，也有了意义，也不用看子女脸色。并且，他们有了农业收入，与住在县城的子女因为距离产生亲密，虽然不是天天住在一起，代际关系却更好了。当然，如果农村老年人丧失了劳动能力，甚至生活不能自理，他们当然就不能再进行农业生产，就要由子女来赡养了。农村老年人具有农业劳动能力的时间大约有十多年，老年人与土地结合是一个应对老龄化的重要办法。

二十二、农业政策的误区

前面已述，当前农业政策的误区之一是要让农民致富，而根本问题其实是为农民提供保底，防止农民破产或进城后没有退路。

另外一个误区是就农业来讨论农业，而忽视了中国农业政策不仅要解决农产品供给问题还要解决农民问题。农民问题优于农业问题，农业现代化必须兼顾农民保底。

当前三农政策的一个重要方面是通过资源下乡来建设美丽乡村，甚至要让农村生活比城市更美好。因此就会有诸多不可复制的新农村建设的典型，甚至几乎所有地方政府都通过集中财政资源打造新农村典型，以展现一个社会主义新农村的面貌。问题是，这种由于特殊机遇或直接由财政资源打造的典型根本就不可复制，华西村很好，但全国人民学习华西村，却几乎没有学习成功的先例，就说明华西村是不可复制的。而靠财政资源打造社会主义新农村典型，将宝贵的用于解决农民基本生产生活条件的资源浪费了。

当前三农政策中的另外一个误区是忽视了中国农村的区域差异，错置了不同区域农村的空间。人口流入、经济发展较快的沿海城市带农村，包括大中城市近郊，已经成为城市经济的一个部分，发达的城市经济使城市带内的农村具有了密集利益，如何分享发达的城市经济附着在农村土地上的新增密集利益，就成为这些地区农村治理必须解决的问题。或者说，正是经济发展所带来的利益分配格局，使沿海发达地区农村产生了巨大的制度创新需求，发达地区农村制度创新因此有巨大的内在动力。

与沿海发达地区相反，中西部农村，人口流出，农村变得更加凋敝萧条，基层治理缺少制度创新的内在动力，现有制度完全有能力来应对基层治理的需要。这个时候，如果将发达地区的制度创新通过中央政策推广到中西部农村，就可能冲击仍然具有效率的现有制度，而发达地区所发明出来的制度创新却无法在缺少密集利益的中西部地区落地，这样的制度创新或农村改变，就会变得无效。最典型表现是农村建设用地制

度改革和农村宅基地制度改革。

二十三、小农经济有前途

当前中国统分结合双层经营的农业基本经营制度，使得中国形成了以小规模经营为基础的小农经营格局，每个农户都有土地，都可以从农业中获得就业与收入。有些农户已全家进城，不再种地，他们的承包地流转给邻里亲朋，由此形成当前农村普遍存在、数量不大、十分重要的中坚农民群体。

小农经济收入不高，很难仅靠农业致富，却可以保底，也是进城农民的退路。当前农民家庭中主要由缺少进城就业机会的中老年农民种地。农业的不充分就业必然导致农业收入水平不高，恰恰年龄比较大的农民借并不充分的农业就业来获得并不太多的农业收入，农业就介于劳动与休闲之间，所以说农业是应对老龄化的一个重要手段。

当前以老年人为主体的小农经济存在的最大问题有两个：一是分田到户之初所形成的土地细碎化的问题。每家每户不仅经营规模小，而且地块分散，一户不到十亩，却分散多处，这极大地增加了农户作业的难度。湖北省沙洋县借土地确权在全县推进土地按户连片耕种，一家的地调到一片或者两片，受到农民极大的欢迎。沙洋农民说："只要土地连片了，最差的地也是好地。"二是农民进行生产协作的问题，因为每家每户经营规模太小，农业生产中的协作难度比较大，比如灌溉就可能因为农户规模太小而难以与大型水利设施对接。江苏射阳县通过"联耕联种"来解决这些生产环节的难题，效果也不错。中国农地是集体所有，中国有统分结合、双层经营的基本农业经营制度，只要充分发挥这个基本农业经营制度的优势，老年人种田就不是难事，现代农业技术也很容易落地。

二十四、为了农民的农业现代化

如果未来30年中国还有数以亿计的人口需要依托农业和农村，那么中国农村必须是中国现代化的稳定器与蓄水池，当前推进的农业现代化就必须是为农民提供服务的现代化，必须是以小农经营为基础的农业现代化，必须是兼容老人农业的农业现代化。

若如此，当前国家资源下乡就应当重点解决小农经营所存在的困难，回应他们的需求，要为小农提供相对完善的社会化服务，要通过对集体经济组织的激活，让农户可以共同协商解决一家一户“不好办、办不好和办起来不合算”的事情。国家资源下乡，不是要锦上添花，不是要让农民致富，而是要解决农民生产和生活中的基本秩序问题。随着城市化的推进，农村人财物流出，以致日渐凋敝，不过，国家有能力通过资源投入来提供农业生产和农民生活的基本公共品，维持农村基本秩序，从而让那些还无法体面进城，还要依靠农业和农村来完成劳动力再生产的农民以及那些可能还要返乡的农民工，有一个最后的退路，有生活的保底。这样的农村生活虽比不上城市中产阶级的生活，也远谈不上美好，但比城市贫民窟要好。农民进可攻，因为退可守。

随着中国城市化的不断推进，以及中国经济的持续成长，城市可以提供越来越多稳定的就业与收入机会，越来越多农民工有能力在城市体面安居，依赖农村退路或靠农业保底的农户越来越少，则农业和农村的保底作用也就越来越不重要了。到了一定发展阶段，国家也越来越有能力通过健全的社会保障制度来为当前仍然以农村土地作为保底的农户提供保障时，安排什么样的农村制度和农地制度也许都不重要了。但是，在当前及未来30年内，农地制度很重要，因为中国仍然处在中等收入阶段。正是农村的制度安排和大多数农民有了保底的农村退路，中国才可能避免其他发展中国家所面临的中等收入陷阱。

二十五、中国的制度红利

当前我们普遍讲“改革红利”，即通过改革不适应生产力发展的生产

关系或上层建筑来释放生产力，促进生产力的发展。有人理解为，改革就是要与世界接轨，与普世价值接轨。

不过，中国目前的一些制度却是极具中国特色的，这些制度与其他国家的制度差别极大，正是这些制度避免了中国重蹈其他国家的覆辙，使中国在过去30年创造了经济增长的奇迹，也使中国未来30年可以跃升至发达国家的行列。

从土地制度来看，中国现行土地制度是经过两场革命形成的，一是资产阶级性质的新民主主义革命，一是社会主义改造。经过这两场革命，中国可以做到涨价归公、地利共享，从而使中国这样一个发展中国家可以具有与欧美日等发达国家相近的城市基础设施。在农地制度上，也正是因为土地集体所有、农户承包的基本农业经营制度，使中国农业避免了日本、韩国和中国台湾当前农业所存在的各种弊病。中国的农地制度也使中国农民有了保底收入，有了进城后可以返乡的退路，从而使中国避免了一般发展中国家几乎都存在的大规模城市贫民窟。

中国还有一个广受诟病的制度，就是城乡二元结构或城乡二元体制，它一直被视为必须破除的制度。但是，仔细观察当前的城乡二元结构或体制，它并不排斥农民进城，并且清除了绝大多数限制农民进城的障碍，同时对资本下乡进行了限制，这个资本不仅包括工商资本也包括城市市民手中的巨额储蓄。这样一种城乡二元结构是保护农民的城乡二元结构，而之所以要保护农民，显然是因为农民仍然是中国人数最多的弱势群体，农业收入和农村退路都是他们的基本保障，是他们的社会保险，是中国农民的保底部分。农民当然可以进城并在城市安居，但在当前中国经济发展阶段，大多数进城农民都很难在城市安居，他们要依托农村和农业来完成劳动力再生产。正是有了农业的保底收入和农村退路，农民才成为现代化的支持力量，农村才成为中国现代化的稳定器与蓄水池，中国才可以保持社会结构的弹性，从而为实现四个现代化赢得时间。

这样来看，一方面有“改革红利”，另一方面还有“制度红利”，到底是“改革红利”还是“制度红利”，就不能只是从表面相似性上下结论，而必须真正进入对问题的研究。

中国经济的发展极在城市，农村则是中国社会的稳定器，中国当下的城乡关系应该是一动一静、一阳一阴、一正一反、一发展一稳定、相反相成、对立统一的关系。城市需要改革，农村则应保守。正是保守的农村为城市改革提供了条件和缓冲，又正是城市改革的成功最终为农村发展提供了可能。

本着以上思考，最近几年笔者撰写了若干政策评论，现在结集以《谁是农民》为题出版。笔者希望借这些评论参与当前农村政策的讨论。我相信，只有经过充分讨论的三农政策，才更可能服务于中华民族伟大复兴的事业，也才更能够为仍然要依托农业和农村的9亿农民提供保底。

第一部分 道路之争

当前三农领域的路线之争

在城镇化背景下，三农政策的方向成为当前学界和政策部门争论的焦点。如何判断当前中国的国情与农情，应当采用什么样的城镇化战略和三农政策措施，当前的中国学界与政策研究部门已经形成两条不同的认识路线，并引发争论。这两条路线基于对当前国情、农情的不同判断，并有完全不同的关于中国城镇化和三农政策的建议。一种路线可以称为“现代农业派”，这是当前中国主流的路线，也是当前从中央到地方政策实践的主流。另外一种路线可以称为“小农经济派”，在政策实践中也占有一定位置，这是当前中国不应忽视的声音与主张。

一

现代农业派的典型做法是借用中央“四化同步”的话语。十七届五中全会提出“在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化”，十八届三中全会决议又在“三化”中加入“信息化”，从而形成“四化同步”的表述。无论是“三化同步”还是“四化同步”，在现代农业派看来，其核心含义都是随着工业化、信息化和城镇化的快速推进，同步推进农业现代化，发展现代农业。发展现代农业就是要承续创新发展传统农业和构成传统农业基础的“小农经济”，也就是说，要在工业化、信息化和城镇化快速推进的过程中，快速创新发展传统农业和小农经济，重新构造农业基本组织方式，将小农经济转变为以规模经营为基础的现代化农业。

现代农业派有两个重要预设，一是当前中国正处在快速城镇化的进程中，城镇化的过程就是农村人口不断变为城镇人口的过程。农民进城了，城市化率高了，农村人口自然减少。农村人口减少，尤其是农村青壮年劳动力大量进城，谁来种田就成为大问题，推动土地流转，发展现代农业，进行农业现代化，搞“四化同步”，就成为三农政策的应有之义。二是传统农业和小农经济无效率，农民不可能靠“人均一亩三分、户均不过十亩”的小农经济致富，只有扩大经营规模，发展现代农业，推进农业现代化，农民才能致富，实现小康。

基于以上两个预设，现代农业派在政策设计上主张要让农民进城后能在城市定居，将当前“半城市化”的农民工转化成能在城市安家的真正城市人口，因此就要在户籍、住房、社会保障，乃至农村土地制度（如所谓农民的财产权）上进行相应的改革，以适应农民进城安居的问题。同时，在农业领域，现代农业派主张推动资本下乡，“确权确地”，推动并规范土地流转，支持规模经营，鼓励农民进城，将农民宅基地和住房变成财产权，搞耕地的“三权分立”，让耕地经营权可以抵押担保，等等。

现代农业派有一些广为传播的误导性认识和判断：一是认为城乡二元结构是制约当前中国城镇化的主要障碍，而有意忽略当前中国城乡二元结构实际上已经变成保护型结构的事实，也不去面对当前土地对于农民实际上是基本保障和社会保险的事实，而基本保障和社会保险是不能交易的；二是认为传统农业完全无效率；三是小农不能致富论；四是小农无效率论；五是农民权利论；六是谁来种田论，最典型的是现在进城的农村年轻人都不愿回去种田的说法，谁来养活中国成为问题；七是土地抛荒论；八是农业失血论；等等。

二

与现代农业派相对立的是小农经济派。小农经济派认为，当前中国

还有6亿农村人口，其中包括近2亿农业劳动力，此外，到目前为止，进城务工经商的大约2.6亿农民工的大多数还没有获得真正可以在城市体面安居的收入和就业条件，他们只是年轻时进城务工经商，年龄大了还可能返回农村务农。而且，绝大多数进城农民工的父母子女仍然留守农村，年轻子女进城务工获得务工收入，年龄比较大的父母留村务农获得务农收入，而农村生活成本低，自给自足经济可以减少农民家庭消费支出，这样一种收入比较多、支出比较少的结构，才可以让农民家庭有经济节余，生活质量相对较高。

针对现代农业派担忧的将来农村无人种田的问题，小农经济派认为，虽然年轻人不愿务农，希望真正在城市体面安居，但在当前的中国经济发展水平和产业结构状况下，城市不可能为所有进城人口提供在城市体面安居所需的就业与收入条件，这与政策和制度无关，而只与经济发展阶段有关，这也是几乎所有发展中国家进城人口中正规就业比例不高、都有大规模城市贫民窟的原因，这种情况就意味着，年轻时进城务工的大多数农民在城市奋斗二三十年，却仍然不能在城市体面安居，若不能返回农村，就只能沦落到城市贫民窟。相对于城市贫民窟这样既不体面，又不安全，还无保障的城市生活，返回农村是理性选择。返回农村是一个过程，即当进城农民超过一定年龄，比如40岁或45岁，仍无法获得融入城市的就业与收入条件时，他们就要考虑返乡。经过大约5年甚至10年时间，农民工终于返回农村，他们早已熟悉农村生活，学会农业生产，他们也就成为了农村务农的主力。

在当前经济发展阶段，大部分进城农民工不可能在城市体面安居，返乡农民工的数量就会极其庞大，谁来种田当然不是问题。

小农经济派认为，中国的城镇化是一个漫长的过程，不可能一蹴而就。发达国家的城市化是以百年来计的，中国自改革开放加速城镇化以来，只有30多年时间，真正完成城镇化还要30年甚至50年时间，加快推进城镇化，进入城市的农民无法获得稳定就业与收入，就不可能体面城

镇化，城市必然会出现其他发展中国家都存在的庞大的、难以治理的贫民窟。在当前保护型城乡二元结构的制度框架下，进城农民可以返乡，使农村成为中国现代化的稳定器与蓄水池。在农村人口依然庞大、进城农民还可以返乡的情况下，推动农村土地流转，鼓励资本下乡，推进现代农业，加速发展农业现代化，可能会导致大多数依然要依托土地生存的农民失去土地，失去家乡，这不仅对农民不利，而且使中国丧失农村这个现代化的缓冲空间和稳定器。发展出现不稳定，国家丧失调整能力，这是极其危险的事情。

小农经济派认为，当前农村基本经营制度还有巨大的发挥作用的空间，正是当前中国仍然发挥基础作用的农村基本经营制度、城乡二元结构，使中国自改革开放以来取得了举世瞩目的奇迹。小农经济派还反对政府推动的土地流转，认为老人农业有效率，农业本来就是基本保障和社会保险，指望农业致富几乎不可能。小农经济派还从熟人社会、社会价值、自给自足经济、社会网络与资本、中坚农民等方面形成了系统化认识。

在小农经济派看来，城镇化与传统农业之间是相互补充和相互支持的关系，而非相互替代更非相互对立的关系。正是中国式小农经济为中国快速现代化提供了最为重要的基础。小农经济是中国实现现代化的秘密武器。

三

因为对当前国情农情的认识不同，现代农业派与小农经济派在当前中国的城镇化政策以及三农政策上的主张差异极大。

在基础意义上，两派都对当前的三农政策不满意，其中核心都是认识到目前分散的小农经济存在一定问题，关键是农民或农业组织程度太低，甚至自上而下的国家财政转移资金都难以在农村落地，与小农对接。提高农民或农业的组织程度是两派共同的主张。

但在如何提高农民或农业的组织程度上，两派意见相去甚远，甚至完全相反。现代农业派认为，提高农民或农业组织程度的主要办法是扩大农业经营规模，发展现代农业，推进农业现代化，因此主张，应该围绕农业现代化进行农业投资，配套农业服务，建设农业社会化服务体系。当然，在推动农村土地流转搞农业规模经营上，现代农业派内部意见略有差异，其中比较稳健的一派认为，还是要坚持家庭经营为主体，因为全世界的经验都证明，农业天然适合家庭经营。这个比较稳健的现代农业派与小农经济派之间时有相通之处。“四化同步”的激进派则主张由资本来组织农民，发展农业，只有搞资本农业，中国农业才能实现现代化，三农问题才可以解决，中国现代化才能实现。

在现代农业派中，即使按稳健的家庭经营主体派的观点，大力发展种粮大户和家庭农场，一个家庭农场按100亩来计算，全国2亿亩耕地，只能容纳2000万个家庭农场，而目前中国大约有2.3亿农户，国家支持家庭农场，就是要用家庭农场来替代小农户，若真能替代，还有大约2亿户小农到哪里去？

现代农业派期待通过扩大土地经营规模、搞适度规模经营来解决当前三农领域中出现的各种问题，从组织化程度上讲，就是让国家不与数量极大、十分分散而又剩余很少的小农对接，而与适度规模经营的家庭农场甚至农业企业对接。这样国家的农业政策和转移资源就比较容易落地实施，粮食就会安全，农业就有希望，三农问题就可以缓解，甚至可以有效推进城镇化和现代化。因为小农都进城买房，不仅为城市提供了大量劳动力，而且拉动了城市需求，为中国经济走以扩大内需为主的发展道路提供了最强有力的支撑——但关键问题是，农民消费的收入从哪里来？

因为以规模经营或适度规模经营为理想型，所以现代农业派在政策上就一定会推动国家财政重点支持所谓的新型农业经营主体，推动资本下乡，就要确权确地让农民签订规范、长期的土地流转协议离土进城，

就要推动农民进城不可逆的政策设计，就要以规模经营为基础重组乡村基层组织与服务体系，比如乡镇事业单位的“以钱养事”改革和村庄社区化管理，就要推动所有农村产权交易，围绕项目投入资源，搞城乡一体化。

小农经济派立足于小农经济将在未来一段时期长期存在的判断，认为提高农民组织化程度必须以小农为基础目标和主体。对于如何提高小农组织化程度，大致有三种主张：一是发展各种专业合作社，二是发展综合农协。在小农经济派看来，以上两种主张都存在问题。专业合作社只能在十分有限的领域有所发展，而综合农协，尤其是纵向的高度组织的综合农协（日本、韩国、中国台湾），在当前中国农村人口仍然众多、小农经济仍是汪洋大海的情况下，很难有大的发展空间。

三是小农经济派的主张：既然当前和未来相当长一段时期（30年）小农经济仍将存在并有活力，有重要的稳定器与蓄水池的功能，就应站在小农立场上进行政策设计。比如当前小农种田，最严重的问题是人地分离，农户耕种土地规模狭小、田块分散，确权确地必使耕种者更加难以耕种土地，所以农民有两盼，一盼扩大经营面积，二盼土地连片经营。如果说第一个问题难以解决，第二个问题则是不难解决的，但这个问题，国家始终没有进行更深入的研究，仅仅是在推进土地确权上下功夫。

在小农经济仍然普遍存在且为主体的情况下，各种三农政策就必须以小农的所盼所需来制定，比如给村社一定权力使村社可以为小农解决一家一户“不好办和办不好”的事情，再比如以小农经济为基础的乡村组织建设，应加强乡镇事业单位为小农服务的能力而非推进所谓“以钱养事”改革。国家财政、政策、各级政府究竟是为资本服务还是为小农服务，是一个大问题。

四

现代农业派和小农经济派的关键分歧是，农业现代化是当下的激进还是未来30年的渐进？谁应当是农业经营主体？国家政策和地方政府为谁服务？农业领域是要搞更多资本主义还是保留部分社会主义？是更多运用市场还是保留一定计划及保留部分自给自足经济？是只从农业现代化上考虑还是多从农民角度考虑？是从全局考虑还是从局部考虑？是从“小康不小康关键看老乡”来考虑，还是从每个人都有基本的保险和农村退路来考虑？等等。

第二部分 政策评论

当前三农决策中的错位现象

当前三农决策中普遍存在错位现象，这种错位表现在三个层面：一是角色错位，二是区域错位，三是特殊与一般的错位。这三种错位都可能导致决策失误，不可不察。以下分别讨论。

一

2013年，国土资源部出台城市低效用地再开发政策试点，意在总结过去多年来全国一些地区（比如广州“三旧”改造）经验的基础上，以集约节约用地为重点，对城市低效用地进行再开发。城市低效用地再开发有三大好处，一是节约宝贵的土地资源，中国是人多地少的国家，不集约节约利用土地，就是浪费土地资源；二是改变城市脏乱差面貌，呈现城市新形象；三是充分释放城市土地的价值。城市土地寸土寸金，不集约节约利用太可惜了。

如何再开发城市低效用地？其中典型是改造城中村。广州市“三旧”改造中的一“旧”就是城中村。但在大中城市，城中村往往已经修建了密集建筑，这些建筑缺少规划，质量也无保证，握手楼、贴面栋大量存在，一个城中村可能住有10万外来人口。从这个意义上讲，说城中村脏乱差比较符合实际，说土地低效利用则似不妥。广州改造的第一个城中村是猎德村，仅此一村的改造，政府就补贴了大约40亿元，且向市场提供了70万平方米的商品房源，据说仅猎德村提供的70万平方米房源就

相当于广州市一年700万平方米商品房销售额的10%。

也就是说，仅仅一个猎德村的城中村改造，广州市财政即支付40亿改造费，再加上70万平方米商品房让利的土地财政收入，两者之和高达上百亿元。广州市因此不再愿意改造第二个城中村，而广州现有城中村一百多个。

政府改造城中村，要财政补贴钱，财政补贴不起，因此有人以为，可以让企业改造城中村，政府仅让利即可。不出钱，却可以将脏乱差的城中村改造为高档商住社区。但正如猎德村改造一样，猎德村提供的70万平方米房源占了广州市一年商品房销售额的1/10，也就是说，广州要因此少出让1/10的用于商品房建设的土地，从而少获得大约1/10的潜在土地财政收入。

湖北省襄阳市大量引入外来资金进行城中村改造，同时又在城郊征地建商住房，开发城东新区，这样三管齐下，襄阳市生产出来的商品房和商业房就一定会过剩，楼市危机很快就会到来。

其实城中村所建住房规划不一定很好，但土地利用率都是极高的。这样的土地再开发，就是将城中村所建甚至可以容纳10万人居住的房子拆掉，再建高档商住楼。从土地利用上看，这样的改造可以有三层不同的计算。

一是开发商。开发商拆除城中村的住房，建高档商住楼，除还建面积以外，开发商一定要有超出之前城中村住房的面积，以拿到市场上销售，从而赚回成本。猎德村开发商为了赚回成本，开发强度极高，容积率达到6，是一般正常开发的2～3倍。即使如此，猎德村的改造，政府还是补了大笔财政资金。

开发商投资是要获得市场平均利润的。拆旧村建新城，从开发商的角度来讲，只要能赚钱，这个事情就可以做。

二是地方政府。地方政府可以通过城中村改造获得政绩。不过，如果要由地方政府投入巨额财政资金来改造城中村，地方政府也出不起这个钱。如果招商开发，不要地方政府出钱，地方政府就往往有积极性。

不过，地方政府改造城中村，就一定会从城中村中产生巨大的房源，从而减少了房地产对城市建设用地的需求，也就减少了地方政府潜在的土地财政收入。

从这个意义上讲，拆旧村建新城，地方政府也付出了一定的代价。

三是中央，典型是国土资源部。国土资源部关心的是土地资源，是要集约节约利用土地资源。土地是有限的，若可以在有限的土地上建设更加密集整齐美观的建筑，这样的土地就被集约节约利用了。城中村的用地可能不仅脏乱差而且容积率不够，因此要改造。

不过，大城市的城中村建筑密度往往很高，土地实际上都被集约节约地利用着。将城中村的建筑拆掉，从物质上讲，就是将村民几十年所积累的建筑成果拆掉，将社会主义建设的物质成果拆掉，这样拆掉城中村，不仅不低碳，而且是极大的浪费：为了节约出一亩地，可能要拆掉价值数百万的建筑，这些建筑即使按建筑成本计算，也高达每亩数十万元甚至上百万元。那么，为了节约土地，国土资源部为什么不鼓励在城郊目前仍然低密度建筑地段加大建筑力度，而保留城中村的建筑？或者说，国家若鼓励在城郊还未建设土地上建新城，保留城中村，而不是拆除城中村再在城中村基础上建新城，则同样的花费却有极为不同的结果：前者既保留了城中村，又建了新城，后者则只留下新城。同样的行为却有完全不同的物质成果。

对于村民来讲，只要拆迁比不拆迁划算，他们没意见；对于开发商来说，只要拆旧村建新城可以获得市场平均利润，他们没意见；对地方政府来讲，国家要求他们将城市低效用地再利用作为政治任务，他们即使知道要损失潜在的土地财政收入，他们也不得不为之；而对于中央，

对于国土资源部，为节约城市内的土地，花费每亩数百万元成本拆村建城，却让城郊待开发土地仍然空在那里。现代化建设的物质成果还正在发挥重要作用，却被我们毫不心疼地拆掉了。

与城市低效用地再开发政策相类似的是地方政府挖湖填湖政策和搬迁市政府的做法。地方政府以为，将市政府搬到新区可以带动新区建设，从而可以增加地方经济总量，搬迁成本总体比较小，而新增经济总量要大得多。但是，地方政府没有考虑，市政府搬迁之后，老城区人气就降下去了，老城区的经济总量也因此减少。或者说，地方政府应站在城市总体来考虑，若城市没有新的经济增量，仅仅是市政府搬迁，其经济在不同城区的此伏彼起没有意义，相反，市政府还要付出搬迁成本。

市政府搬迁对全市来讲没有产生新增收益，但对于搬到新区的开发商来说却一定是利好消息。开发商的利益与地方政府的利益算计往往是不一致的。地方政府不能用开发商思维来考虑问题。同样，国家也不能用地方政府的思维来考虑问题。

地方政府与国家考虑不一致的另外一个典型表现在对待城乡建设用地增减挂钩的态度上面。

2008年国土资源部出台城乡建设用地增减挂钩试点办法，在全国试点增减挂钩政策。所谓增减挂钩，按国土资源部的政策，就是让农民退出农村建设用地与城市新增建设用地指标挂钩，这样，在城乡建设用地总面积没有改变情况下，减少了农村利用不合理、不充分和废弃的建设用地面积，而增加了城市建设用地面积。

国土资源部出台此政策的背景是，地方政府有着增加城市建设用地指标的强烈意愿，在国家严格控制城市建设用地指标的情况下，国土资源部通过增减挂钩给地方政府增加城市建设用地，减少农村不合理、闲置建设用地提供政策支持。

地方政府为了获得城市建设用地指标，就会积极地去拆农民的房子以腾出宅基地复垦为耕地，从而获得城市建设用地挂钩指标。地方政府要拆农民房子，当然要给农民至少是等值的补偿。有些地方政府比较强势，拆农民房子之后所给补偿比较少，农民利益受损，这种情况普遍存在于华北地区；有些中西部农村，农民正要改造住房，政府只需用很少补偿就可以获得几乎是无限的农村建设用地的减少；在沿海发达地区，农民都建有别墅式的住房，拆农民房子要给的补偿就尤其高，如我们在苏南调研发现，增减挂钩每腾出一亩宅基地要花费一百万元以上。成都市增减挂钩指标也达到了35万元/亩。

地方政府之所以有参加增减挂钩项目的积极性，是为了增加城市建设用地指标。为了增加指标，就不得不去拆农民房子，以至于每一亩新增城市建设用地指标的成本可以达到上百万元，就是相当于拆除农民上百万元的房子才能获得一亩宅基地。地方政府这样做看起来极不理性，但从获得指标角度看，还是可以理解的。

问题是：中国今天远没有达到建设强度超过需要的阶段，而是建设不足。但有些地方政府不惜血本拆掉本来还是好端端的农民住房。而将农民宅基地复垦为耕地从而保护土地的理由更是牵强，第一，为什么不可以复垦荒地而是非得拆农民房子？第二，每亩上百万元的成本，完全可以在沙漠上再造耕地的。

二

第二种错位是区域认识的错位。

总体来讲，在三农领域，中国不同地区的情况有极大差异，主要是沿海发达地区和大中城市郊区与一般农业型地区的差异。仅仅从土地角度看，当前中国土地资源主要集中在中西部，因为中西部开发强度远远不够，因此还有很多可以开发的土地资源。但土地上附着的利益却主要集中在沿海发达地区和大中城市郊区。以宅基地为例，沿海发达地区和

大中城市郊区，因为区域经济强大辐射力，农村宅基地可以分享到区域经济发展的好处，从而具有远高于农地的价值。比如江浙一带的农村，一块农村宅基地价值至少几十万元。大中城市郊区的宅基地也同样可以分享城市经济的辐射，从而具有远高于耕地的价值。

沿海发达地区和大中城市郊区农村宅基地上附着大量利益，如何使用包括宅基地在内的各种土地资源，各种利益主体都会积极主动地行动起来以使自己的利益最大化。因此，在沿海发达地区和大中城市郊区出现了纷繁复杂、丰富多样的土地政策创新和土地制度储备，发达地区的制度创新不仅引起了媒体和学者关注，而且引起了决策部门的关注。比如国土资源部的主要决策资源都是来自发达地区的制度创新。

因为发达地区在土地上附着了大量区域经济投射的利益，使土地价值倍增，进而使媒体、学者和决策部门都误以为农村建设用地本身具有远超过农地的价值，所以周其仁一再讲，只要经过市场交易，农村建设用地就会释放出巨大价值。成都市国土部门在进行成都市建设用地制度改革时，基本信念即是“释放土地价值”、“显化土地价值”，意思是，土地本来是有价值的，但没有市场化，所以土地没有释放出价值来。近年来，中央关于农村土地制度的政策文件中开始出现土地财产权的提法，意思是农民的宅基地是他们的巨大财产，要通过试点，让宅基地流动起来，从而使农民获得土地的财产性收入。

但是，这样的认识可能造成双重困境，第一重困境是，对发达地区来讲，本来农村土地只是因为区域经济发展而附着经济发展成果而已，我们却误以为是土地本身的价值。这样，我们可能在土地上做过多的文章，而忽视了土地上附着价值总量是与地方经济发展总量相一致的，更多的建设用地来分享相同的经济总量，只会降低附着在土地上的价值平均值。农村集体土地入市，冲击的是城市建设用地的价值，其结果只会是现在被地方政府以土地财政形式获得的土地增值收益有相当一部分被这些地区的农民拿走了。

第二重困境是，在广大的中西部地区，农村土地上的开发强度普遍不够，在农村人口不断流出的背景下，甚至根本就没有人愿意要农村宅基地，农民自发将宅基地复垦种粮食。地方政府本以为宅基地上有巨大价值，通过政策来鼓励农民退出宅基地，农民退出宅基地复垦为耕地，地方政府却什么也得不到。

若进一步允许农村宅基地交易，在农民大量流出农村的情况下，宅基地很多，不值钱。因为宅基地不值钱，有能力进城的农民就会将宅基地留在那里，留作“乡愁”，而真正进城困难的农民却最可能将宅基地廉价转让出去。从而，这些转让出去宅基地的农民再难回村。

本来宅基地是农民的基本社会保障和社会保险，是不能进入市场交易的基本福利，是国家为所有农民提供的生存底线，现在却受到误导，以为只要市场化就可以让农民获得巨额财产性收入。

当前中国土地资源集中在中西部地区，而土地资源极少的发达地区因为附着在土地上的利益极大，各方利益主体为争取土地上附着的利益而推动了土地制度创新，并吸引了各方面注意，以至于国家主要从发达地区的需要来出台土地政策，这种政策并未考虑中西部地区的实际情况。其结果就是，该保护、可以极其廉价保护好的土地资源没有去保护，而无法保护、保护成本极高的土地资源却正在用高到不可思议的价钱保护着。

三

第三种错位是将不可复制的少数典型当作先进经验，而忽视了从整体上看问题。比如新农村建设，所有人希望农民住得比城市还好，却没有考虑这种情况能否复制。

最近几十年，全国都将华西村作为农村发展的典型，全国各地都乐此不疲地打造自己的华西村，结果成少败多。现在全国都到成都学习当

地土改经验，希望借土地制度改革释放土地价值，彻底改变农民居住条件和生活条件。在成都增减挂钩的试点村，农民都住上了楼房甚至别墅，政府为农民提供了23项配套服务。成都市政府将这些示范村建设的成果归结为土地制度改革，却不提成都市政府为此支付的大约600亿建设资金。世界上从来就没有免费午餐，折腾是产生不出财富的。当前全国从中央到地方似乎都缺少这方面的基本常识。

四

中央各部委官员到地方调研，总是去所谓示范区、明星村，最少也是种粮大户那里考察，并因此回应他们提出和关切的问题，而一般农民的状况如何则无人得知，无人关切。这样依据少数特例做出的决策如何能适应全国农村情况呢！

当前三农领域出现的决策错位，需要决策者在做决策时有整体视野和决策常识。

第三部分 土地增值收益分配

土地资源与土地价值

要理解当前中国的土地制度改革，首先要区分土地资源和土地价值。在政治正确的语境下，土地制度改革一般都要强调集约节约利用土地，要保护土地资源。土地制度改革的最终目的就是要保护土地资源。一般来讲，这样的说法是对的。问题是，土地是一种十分特殊的资源，这种特殊性不仅在于不可再生，而且在于不可移动，正是因为土地不可移动，工商建设用地具有极大的区位优势差异。对农业用地来讲，土地资源的核心是肥沃程度与光照、水利条件，对于工商建设用地，土地资源的核心是由于其不可移动所造成的区位优势的差异。因此，北京、上海、广州、深圳等一线城市的城市建设用地价值可以高达每亩千万元，而三线、四线城市的城市建设用地每亩价值可能只有几十万元。

建设用地价值除与区位有关外，还与稀缺性有关。也就是说，中国对土地实行用途管制（世界上的其他国家也是这样），国家严格限制农地转化为建设用地，具体办法之一是由中央根据地方经济发展需要向地方下达年度新增建设用地指标，地方政府建设用地不能超过上级下达的指标上限。一般来讲，农地被占用为建设用地后很难再复垦，而我国耕地十分有限，为了保护土地资源，中央下达的建设用地指标相对偏紧，就是说，与地方的需要相比，中央下达的新增建设用地指标略有不足。偏紧的新增建设用地指标有助于城市建设保持合理的经济密度。

正是相对稀缺，使得城市建设用地指标具有了价值，但这个价值与

因区位而产生的土地价值是完全不同的，因为土地用途管制而产生的价值并不是真实的土地价值。不会因为中央每年多下达几百万亩土地指标，就可以产生数千亿元（几百万亩乘以几十万元/亩）的土地价值。反倒是，因为中央下达新增建设用地指标太多，地方用不完，以及不受指标限制而低效率地使用土地，导致城市建设用地达不到合理的经济密度。如果中央出台政策，鼓励地方政府通过拆农民住房来换取城市建设用地指标，则一方面拆农民住房必然会造成资源浪费，另一方面由此增加的城市建设用地指标也不可能变成新增财富。当前仍然在中国实践的城乡建设用地增减挂钩制度正是在错解土地资源和土地价值的基础上实施已近10年的制度。

一般来说，因为土地用途管制和土地不可移动造成的土地区位差异，建设用地的价值要高于农业用地。农地的价值来自其产出，按生产粮食计算，一亩土地种两季，产粮不过2000斤，价值3000元，扣除投入，纯收入也就在千元左右，租金也就在数百元，若按5%的利率来算，农地价值最多也就2万元/亩。而即使在四线城市，城市建设用地的价值最少也有几十万元/亩。

为什么建设用地价值要高于农地，甚至高出很多倍？因为土地不可移动造成的区位差价和国家对土地用途的管制。根本原因则是经济发展和城市扩张。随着二三产业的不断发展，城市聚集人口越来越多，人口的城市化必然要伴随土地的城市化。城市是典型的聚集经济，对于聚集经济来讲，区位极其重要，北京三环以内的房价至少要5万元/米2，而远郊地区的房价可能只有1万多元/米2。房价最终反映为地价。同时，土地不可移动，城市扩张只能平面推进，因此城市新增建设用地只可能在城市扩张推进面的郊区获取。经济越发达，城市规模越大，聚集程度越高，区位差异就越明显，建设用地就越有价值。

而国家相对偏紧的新增建设用地供给进一步推高了城市建设用地的价值。

也就是说，建设用地价值不是凭空而来的，也不是将农地转化为建设用地就可以创造出价值来的，而是因为经济发展和城市扩张需要在特定位置土地上形成经济积累，从而在特定区位土地上附着了价值。没有经济发展和城市扩张，没有经济聚集的需要，就不会有城市建设用地的价值。

进一步说就是，经济越发达，城市化越快，城市规模越大，附着在建设用地上的价值就越大，建设用地就越值钱。沿海发达地区和大中城市是中国经济最发达的地区，也是经济聚集最集中的地区，这些地区的建设用地最值钱。而一般农业型地区，经济不够发达，也缺少经济聚集的条件，这些地区的建设用地就不值钱。

正是发达地区建设用地上附着很高的价值，如何分享土地价值便成为各方利益主体争夺的焦点，各方利益主体都援引于己有利的制度来博取最大利益，甚至不惜采用暴力（并不只是政府的强征土地，也包括钉子户的暴力抗征）。土地上附着的巨大价值和各方利益主体的激烈争夺，使得发达地区现有土地制度难以应对，因此有了越来越强烈的对现有制度进行清晰界定和改革的需要。发达地区的政府往往有比较好的财政收入，当然也有更大的获得新增建设用地的需求，以及通过改革来解决问题的动力，因此沿海发达地区和大中城市郊区自发出现了各种土地制度创新。总体来讲，这些土地制度创新一是要突破中央新增建设用地指标限制，增加城市建设用地，二是倾向于给作为土地承包人的农民以越来越大的利益。

沿海发达地区的土地制度创新不仅吸引了学者的注意，而且引起了政策部门的高度关注。这使发达地区的土地制度创新在全国层面具有了话语权，大多数全国层面的土地制度改革办法都是从发达地区产生并总结出来的，沿海发达地区在土地制度改革上具有与其占有土地资源完全不相称的话语权。

当前中国经济最发达的地区是长三角和珠三角地区，两者相加只有

10多万平方公里，若再加上中国特大城市郊区农村，这样的发达地区总计面积不会超过30万平方公里，相对于960万平方公里，这些发达地区只有极少的土地资源，土地资源主要集中在不够发达的一般农业型地区。

问题是，土地资源集中的一般农业型地区与沿海发达地区具有完全不同的土地价值。沿海发达地区和大中城市郊区已经成为城市带，即使农村土地也被纳入城市经济带。而一般农业型地区，农村人口不断流出，农村日渐衰败，农村土地除了农用，很少有其他价值。因此，在一般农业型地区，附着在土地上的利益较少，土地利益争夺也较少，导致土地制度创新的内在动力不足。

若将发达地区主要缘于土地价值分配的土地制度创新推向一般农业型地区，就会出现严重错位。土地价值在沿海发达地区城市带，土地资源在一般农业型地区，发达地区土地制度改革的重点在于土地价值分配，而一般农业型地区土地上附着价值极少，显然不可能套用发达地区的土地改革办法。这是我们认识当前中国土地制度改革的一个基本前提。遗憾的是，当前无论是学界还是政策部门，都缺少对这一基本前提的清醒认识。

附录：土地问题的焦点是利益分配而不是资源保护

当前土地问题之热超乎寻常。土地之所以会热，是因为中国正处在快速城市化的进程中，城市化不仅是人口的城市化，而且也是土地的城市化。土地问题大热有两个源头：一是资源保护，就是土地是不可再生资源，十分有限，到目前为止，粮食只能主要从土地上生产，没有足够的土地资源，谁来养活中国就成了问题。正因如此，18亿亩耕地红线才成为共识，集约节约用地才有道理。另外一个源头则是利益分配，尤其是城市化带来农地非农使用的巨额增值

收益归谁所有？所有相关利益主体都会援引各种理由以扩大自己分享土地非农使用的增值收益，甚至不惜使用暴力，由此引发广泛的社会关注。

无论是资源保护还是利益分配，都不是假问题，两个问题结合在一起必然导致土地大热。不过，这两个问题又是有所差异的。在某种意义上，正是土地利益分配引燃了资源保护热，而资源保护又强化了利益分配预期。从资源保护上看，虽然有说法称，自20世纪90年代到2000年中国耕地面积由19亿多亩减少到18亿多亩，减少1亿多亩，从而可能很快突破18亿亩耕地保护的红线，然而，18亿亩耕地红线是如何计算出来的？中国还有没有可以补充的耕地？农民进城后的2亿多亩宅基地可否复垦？这些问题大都显得模糊不清，甚至似是而非。而且，实际上减少的1亿多亩耕地，大部分并非用于建设而是退耕还林。从这个意义上讲，土地资源稀缺，应当保护土地资源。但若将土地资源保护上升到太过的高度，以至于影响经济发展和城市建设，则又是不理性的。而且，第二次全国土地普查发现当前中国仍然保有20多亿亩耕地，远超出之前18亿多亩的耕地面积。

资源保护的无限拔高导致填海造地合理性论证的出现，为了集约节约用地而挤压经济发展甚至城市扩张的正常空间，为了节约集约用地不惜撤村并居、大拆大建，为保护土地而影响人民的正常生活生产，影响经济效益和生活质量，并催生出在大城市周边划出永久农田保护区以防止城市扩张的政策主张。总之，为保护资源而不惜成本与代价。在一些实践案例中，为保护耕地，集约节约用地，每亩土地的成本高达数十万甚至上百万元，保护成本之高，完全可以在戈壁上再造良田了。

现在的问题是，土地问题的核心也许不在于资源保护而在于利益分配。从农业生产和农民生活上看，土地无所谓农与非农，农村非农用地是为农业生产和农民生活提供方便的设施用地，该用多少地来建设施及该用多少地来种庄稼，农民自有把握。该农则农，该建设施就建设施，这中间有一个依据实际情况来形成的平衡。传统时期如此，人民公社时期如此，分田到户以后如此，甚至取消农业

税后的今天很多农村也是如此。在今天的中西部农村，农民大量外出务工经商，他们之前建房的宅基地因为房子倒掉而自动退宅还耕，若他们进城后再返乡，又会在原来宅基地上再建新房。在农村，除了耕地和宅基地，还有很多荒地，或因为耕作条件太差而抛荒的耕地，若有资金投入改造，比如改良土质和改善灌溉条件，或进行土地平整，每亩土地投入几千元，这些土地就可以改造为一级良田、耕地。也就是说，在荒地与耕地之间其实也没有什么界限。人民公社时期，通过集体劳动修建了2亿多亩梯田，这些梯田保水保肥，防止水土流失，极大地提高了土地产出率、增加了耕地面积。分田到户以后，中西部农村普遍出现了农民开荒，至今还有不少农民的开荒地没有纳入全国耕地统计面积。总之，如果耕种土地有利益，又有资金投入开垦和改造耕地，则农村耕地资源还可以大幅度增加。中国有960万平方公里的国土，相当于140亿亩土地，扣除一半以上的高山、大河、沙漠，只算其中1/3为可开垦土地，也有40多亿亩，远远超出18亿亩耕地红线。

现在的问题是，耕地收益十分有限。一亩耕地每年种植两季产粮2000斤，毛收入3000元，投入的劳动及农资和农机近2000元，纯收入只有大约1000元，这还得是农业生产能力最高的一等好地。按10%的资金利息来计算，一亩耕地的地价也就是1万元。就是说，如果造地成本超过1万元，就没有造地的经济合理性了。这就是为什么还有大片未开垦土地没有开垦，以及生产条件不好的耕地被抛荒。有人说，土地不一定非得种粮食，而完全可以种高价农作物，比如蔬菜。但是，种高价农作物风险大，高价农作物的高价和高风险与粮食作物的低价和低风险之间存在着一定的均衡，这种均衡决定了高价作物之所以是高价，只是因为其高投入与高风险，而并非土地产出与收益率的提升。

耕地地价只有1万元/亩，开垦土地和改造荒地的经济动力比较小。若地价上涨10倍，开垦土地和改造荒地的经济合理性就极大地增加，新增优质耕地必极大地增加，远远超出城市建设所需占用耕地。改革开放以来，中国进行城市建设共占用了大约1亿亩耕地，未来20年仍将是中国高速城市化的时期，还要占用大约1亿亩耕地，若

耕地地价提高10倍，中国完全可以在目前已有大约20亿亩耕地基础上再造出数以亿计的耕地出来，这个造出来的耕地面积要远远多于城市建设占用耕地面积。

从这个意义上讲，土地资源并非问题，真正的问题是土地利益分配，核心是经济发展、城市扩张所占用农地非农使用增值收益如何分配的问题。土地的一个重要特点是不可移动，而城市扩张也不可能跳跃式进行。在城市平面推进的过程中或在城市规划的实施中，进入城市规划范围的土地相关利益方如何分享土地增值收益因此成为焦点。

纳入城市规划范围的土地非农使用会产生远超过之前农业用途的利益。如前所述，农地年纯收益若为1000元，土地价值也就在1万元左右。而一旦成为城市建设用地，在二级建设用地招拍挂市场上城市建设用地动辄数百万元，是农地价值的数百倍。如此巨大的增值收益如何分配呢？

有资格分配这个收益的相关利益主体至少有三个：一是土地集体所有的所有者——村社，二是承包土地的农户，三是代表国家的地方政府。中国土地制度规定，土地是公有的，是生产资料而非私人财产，国家对土地用途进行管制，农村集体所有的农地需经由国家征收才能变成城市建设用地，国家按土地原有用途给予土地所有者和承包者补偿。农地原有用途当然是农业，国家规定给予的补偿不超过土地农业产值的30倍，所给补偿包括给村社集体的土地补偿费和给农户的就业安置费。当前全国绝大多数地区征收农民土地所给土地补偿都超出了土地用于农业可以获得的收益（全国平均大约在5万元/亩，地区不同，差异很大）。土地增值收益的绝大部分被地方政府以土地出让金的形式拿走，主要用于城市基础设施建设。

正因为土地非农使用产生巨额增值收益，被征收土地的农户就希望有更多土地利益补偿，他们找出各种理由并结成群体行动。巨大利益引发激烈博弈，征地（更不用说拆迁了）因此成为矛盾高发地带，甚至频频出现恶性事件。全国正处在高速城市化进程中，因此大规模征地、土地非农使用的巨额增值收益足以引起激烈利益博

弈，恶性事件频出也算正常。但是，经由媒体搜集放大的征地恶性事件频出，引起全社会对征地冲突的担忧，其中最典型的表述是农民失去土地如何生存，要求分享更大土地利益的农民是否会成为农民中的弱势群体，成为城市化的受害者。这样一种构建与真实的征地利益分配大相径庭。

中央提出，征地拆迁必须要由村民签字同意，村民借此要求更多收益，甚至不惜用极端手段。结果就是，征地越来越难，征地给农民的补偿越来越高，落在城市规划区内的农民所获利益越来越大，土地补偿价远远超过农业用途可以获得的收益。

正因如此，全国农村的农民都是盼征地的，因为征地不仅可以让土地利益变现，而且其收益远高于务农收入。只是真要征地，被征地农民一定会用各种理由甚至没有理由地集体行动，以尽可能提高征地补偿。这种要求可能在征地过程中引发恶性事件。

城市扩张征地所引发的恶性事件在全国构造出“失地农民”这一弱势群体形象，从而引发农民土地征收、该不该征、补偿多少及资源保护等话题。

既然中国要实现现代化，就一定要实现工业化和城市化，就要有土地的城市化，就要有农地被征收为城市建设用地，土地该不该征就是一个假问题。因为城市只可能按规划平面扩张，城市所征收农地只可能在规划区内，而规划区内的农地是不可移动的，规划区内土地都属于特定村社集体所有，由特定农户承包经营。地方政府只可能与这些特定村社和特定农户打交道。这里面没有自由选择的空间。正是缺少选择，使征地中的农民可以要求更高的土地补偿，且通过恶性事件向社会展示出“弱势群体”的形象。

这样一来就十分有趣，即使征地农民获得了远远高出土地农业用途价值的土地补偿，全社会也会认为政府征收农民土地是损害农民利益的。潜台词当然就是，如果政府不征收农民的耕地，农民种田的收益更大，利益更多。这当然是不符合实际情况的。实际情况是，在当前阶段，征地所给补偿要高于农民种地收益。如果因为农民坚决不同意土地征收，地方政府改变城市规划，不再征收农民的

土地，或如前不久根据中央政策精神，在大城市周边划定永久农业保护区，农田不征收而用于耕种，这时农民利益预期才真的无法落实，收益净损失。没有农民愿意自己所在区域被划定为永久农田保护区。

无论是被纳入规划区从而土地被征收，还是没有被纳入城市规划区从而土地不被征收，或虽然被纳入城市规划但农地被永久保护起来，这其中起作用的有两个要素：一是土地不可移动，二是城市规划。这两者又是一体的，如果土地可以自由移动，当然就不需要规划了。而因为规划，被纳入规划区的农户就不能自由选择。中国的时代任务是现代化，城市化也因此成为全国人民的公共利益和共同目标，城市规划显然也是国家意志的体现，被纳入规划区的农地及其上的村社集体和农户就不能借土地不可移动而无限提高利益要求，要挟国家。农地征收的强制性是由其中的国家意志决定的，这是国家可以合法使用暴力的地带。

当前城郊征地中利益博弈所形成的征地补偿虽然远高于农地农业用途价值，却让社会、地方政府甚至国家决策者以为，土地本身具有很高价值，至少要远远高于征地价。目前在大城市郊区征地，每亩支付征地拆迁的成本甚至可以高达数十万元。即使如此，整个社会仍然认为失地农民是弱势群体，即给农民的补偿还是低了而不是高了。因此造成这样的误解，认为土地资源极其昂贵，一亩土地几十万元，用每亩数十万元来造地或保护土地，集约节约用地花费昂贵代价是值得的。

之所以产生这种片面甚至错误的认识，是因为这里面有两个问题被忽视了。一是虽然城郊土地征收成本高达几十万元，却好像还是地方政府占了便宜，因为这块土地处在城郊，这块土地的价值不是来自其本身，不是来自农业用途，而是来自经济发展和城市扩张所附着在特定位置土地上的价值，来自其非农使用。若没有城市发展，没有被纳入城市发展规划区，这块土地用于农业，其年收益也就在千元/亩，其农业价值也就在万元/亩，而不可能达到数十万元/亩。不能将特定区位的土地非农使用形成的农业用途补偿推广到全

国一般农村甚至土地资源上去。

二是特定区位土地上所附着的巨额非农使用增值收益来自何处？显然不是来自农业用途，也不是因为农地非农使用本身，即不是来自土地资源本身，而只来自经济发展、城市扩张对建设用地的需要。城市经济要远远超出农业，且城市经济的一个重要特点是聚集所形成的规模经济。对城市来讲，区位是极其重要的，不同区位的土地可能具有完全不同的价值。因此，即使没有土地用途管制，即使所有土地都可以用于城市建设，城市建设也不可能无限地展开，这与城市本身的经济规模和城市内在需要的聚集程度有关。城市会形成自然边界。而国家为了保护耕地，一般又会通过土地用途管制，采取偏紧的城市建设用地供给，从而使城市建设用地的最低边际价值也要远高于农地价值，由此形成了特定区位土地非农使用的巨额增值收益。

也就是说，特定区位土地非农使用的增值收益来自城市建设和国家偏紧的建设用地供给，这两者都通过城市规划予以落实。规划区内的特定区位农地非农使用的增值收益与土地本身没有关系。我们不能用这些规划区内农地非农使用的价值来衡量全国土地资源的价值，并因此去再造土地，比如填海造地。

土地非农使用并非土地本身产生价值，其价值来自一个国家的经济发展和城市扩张。经济发展、城市扩张所附着在特定区位土地上的价值是全社会共同的财产，是经济发展的全民成就。土地并非自身万能，而只是充当了国家经济发展所形成剩余的再分配手段。既然土地上附着的价值是由国家经济增长所附着上去的，那么这个财富理应“涨价归公”“地利共享”。当前中国土地制度正好实现了这样一种“地利共享”，这样的土地制度是中国跨越中等收入陷阱最大的“制度红利”，无疑应当坚持并完善。

中国土地资源紧张，因此要保护耕地，这是共识。但若我们对土地资源保护过头，而认识不到当前中国正处在快速经济发展和城市扩张过程中，甚至因为保护土地资源而限制了经济发展和城市扩张，进而影响中国现代化，就说明我们对土地资源的认识出现了偏

差。土地资源既要满足且首先要满足经济发展的需要，又要予以保护。土地资源不是一个静态概念，而是动态的。当中国经济发展起来，城市化完成之后，一方面农民的宅基地大量退出，另一方面国家也更有能力投资开垦土地，且更有能力整理低效使用的甚至被抛荒的土地，中国就可以保有更大规模的优质耕地。

我们现在尤其不能因为保护耕地而限制了经济发展和城市扩张。而经济发展和城市扩张带来农地非农使用增值收益的分配在这个过程中又形成了特殊的助推力，模糊了本来清晰的战略。

回到文题，当前中国土地问题的焦点是利益分配而不是资源保护。今天的总体政策和学界的主张恰是在中国发展的关键点上拿土地说事。而对于土地利益分配问题，中国土地制度相关法律规定十分清晰，本已解决。但在中国如此之快的城市化进程中，面临如此巨大的农地非农使用增值收益的分配，发生利益博弈乃至出现恶性事件实属正常。

第四部分 谁来种田

如何理解“半工半耕”中的“半耕”

当前全国绝大多数农村地区都已经形成了“以代际分工为基础的半工半耕”家计模式，这种家计模式又称劳动力再生产模式或家庭再生产模式，也就是说，对于一个普通农民家庭来说，年轻子女进城务工经商，年老父母留村务农。这样，农民家庭收入就由之前只有务农收入变成了务农收入加务工收入的两笔收入。农民家庭收入增加了，而农村生活费用比较低，这样每年都有余钱，家庭再生产就可以顺利进行。

总体来讲，中国农村户均耕地面积比较小，分田到户时，为了做到公平，一般都将土地分成数等，然后每等按人均分，由此形成了农民平均耕地面积比较小、地块却十分散的小农经营格局。在较少外出务工机会的情况下，地块分散的弊病被过剩劳动力所掩盖，农民关心的焦点是经营面积的大小以及取消农业税前负担的高低。取消农业税后，农村劳动力大量外出务工经商，一方面，全家进城农民的土地流转给亲朋邻里耕种，进一步加剧了农户耕种土地地块分散的积弊，另一方面，大量农村劳动力进城，农业剩余劳动力减少，地块分散带来的耕种不便因此凸显出来。

就是说，在农民进城务工经商获得务工收入时，农民家庭通过年老父母在家种田，保留了农业收入，但年老父母种田时，对土地耕种方便的需求变得强烈。如何将分散细碎的耕地小块并大块，连片经营，从而方便机械耕作和农田管理，成了老人农业的内在需要。

在“以代际分工为基础的半工半耕”结构中，之所以保持了“半耕”，是因为家庭中年老父母进城务工经商已无优势可言，就业机会较少，而从事农业生产则仍然具备条件，他们因此留村务农。这样一种由家庭年老成员留村务农的“半耕”不同于经营农业的“全耕”，因为他们没有经营农业致富的雄心，也没有与市场对接的热情与能力，因此只愿意种粮食等大宗农产品。大宗农产品价格稳定且生产技术成熟，无论是购买农资还是产品销售，都是轻而易举的事。此外，他们还为自给自足的目的进行生产。他们关心的问题因此主要是降低在生产过程中的劳动投入和方便田间管理。也因此，他们尤其关注土地连片经营，因为这可以极大地方便机械下田、农田灌溉及田间管理。

缺乏进城务工机会的中老年农民往往也缺少在农业经营上的雄心，不愿意到市场上冒险。因此，在全国农村，我们所讲“以代际分工为基础的半工半耕”结构的“半耕”，主要是指从事大宗农产品生产和自给自足农业，而一般不包括面向市场生产的农业。以“老人农业”为典型的这个“半耕”主要种粮食，同时搞庭院经济以自给自足，有剩余则拿到地方集市上售卖。面向市场进行农业生产的经营主体则往往要投入巨大资金，尽可能扩大生产规模，以最有效地使用劳动力从市场上赚取利益，这样的家庭经营是与全国大部分农户家庭存在的“半工半耕”结构相当不同的“全耕”结构。

简单地说，面向市场进行生产的经营主体不在我们所讨论的一般意义上的“以代际分工为基础的半工半耕”结构之内。这种经营主体正是当前中央政策大力扶持的所谓新型农业经营主体，包括家庭农场、种田大户、工商企业以及农民合作社等，其实也应包括为市场生产、从市场上赚钱的其他经营主体，尤其包括种经济作物但经营规模不一定大的农户。

我们所讨论的“半耕”，主要指在家庭承包土地上种植大宗农产品及在自家庭院搞自给自足经济的“老人农业”。当前中国耕地有近1/4发生了

流转，还有3/4的耕地仍然由一般农户经营，其中绝大多数就属于这种“半耕”，而接近1/4的流转耕地也大多在农民之间自发流转，只有少数流转给了所谓新型农业经营主体。农民之间自发土地流转可能形成村庄内的适度规模经营，这样的适度规模经营就可能使农户不用进城务工即可获得不低于外出务工的收入，我们称这样的农户为“中坚农民”。

从另一个角度来看，当前中国大约2/3的耕地用于种粮食，其中绝大多数都是由农户家庭小规模种植，而少有真正种粮大户。因为不用面向市场，不存在与市场对接的问题，小农家庭都可以比较轻松地种粮。除种粮以外，还有种经济作物但规模很小、投资很小的农户，他们的主要收入不靠农业而靠年轻人进城务工，这些面向市场种植经济作物的农户仍然属于“以代际分工为基础的半工半耕”结构中的“半耕”。

如此一来，当前中国耕地的绝大多数被以“老人农业”为代表的“半耕”者所耕种，“全耕”的经营主体只耕种全国耕地相当有限的部分，远低于1/4的比例。

因此，国家制定三农政策包括农业政策时，就必须考虑“半耕”的情况，而不能假定所有农民都在面向市场进行生产。“半耕”者最关心的是小农户与大生产的矛盾，而不是与大市场的矛盾。

以“老人农业”为代表的“半耕”者种植大宗农产品及从事自给自足生产，不存在与市场对接的问题。他们在自家的承包地上进行农业生产，春种秋收。在农忙与农闲之间进行田间管理，搞些副业，休闲娱乐，从而他们的农业劳动任务不饱和，就业不充分，农业收入也不高。一年时间里，他们“3个月种田、3个月过年、半年休闲”的模式却是很有节奏地按季节展开的。什么季节做什么事情都是安排好的，而用什么时间，比如是早晨还是傍晚，进行农业生产又可以自由安排。从某种意义上讲，农业变成了夹杂在农民休闲中的活动。只要机械化可以减轻劳动投入，种田就如种花，种田就如锻炼身体。而在种田过程中邻里互助，在农闲时参加村庄人情的循环，又使“半耕”不只是经济活动，而且是社会和文

化的再生产过程。

年轻子女进城务工经商，年老父母留村务农，务农收入多与少与承包土地的多与少有关。在耕地面积不可能扩大时，随季节展开的农业生产就会留出大量的农闲，且农忙季节以外的田间管理也是很轻松的事情。农业本身的季节性和农业生产过程难以监管，使得农业天然适合家庭经营，由缺乏进城务工就业机会的中老年人进行不对接市场的粮食生产，就可以用最高效率生产最高产量的农产品，获得既定耕地面积上的最多农业收入，而对于“半耕”的中老年农民，农闲时也可以享受生活，而不是空虚无聊打麻将度日。即使他们打麻将，也是利用农闲时间在打，这是他们有意义的生活方式之一，是整个生产生活节奏的一部分。

也就是说，在小块自家承包地上种粮食，每年可能只有两三个月的劳动投入，从经济上看是严重的就业不足，但从农业来看，农业一定要随季节展开，农业劳动因此有忙闲之分，当前的机械化等生产技术极大地降低了农忙的劳动强度，减少了农忙时间，却无法缩短农作物尤其是粮食生产的周期，因此必须要有一个较长时间的农闲。这就使得农业生产中不可能做到充分就业，这也就使已经处在“半退休”状态的中老年人最适合从事农业生产。他们半生产半休息，将农业生产当作休闲，在农业生产的季节性展开节奏中安排自己的时间进行生产，从事副业，参与人情，甚至可以写诗作画，跳舞唱歌。当然还可以种花养草及修盖房屋。

这里面有一个关键之处就是农业本身的强度问题。中老年农民从事农业管理也是最好的，但是肩挑人扛就有问题。当前中国农业机械化进展极快，化肥农药又进一步降低了农民积农家肥和锄草等体力劳动。总之，农机、农技和农艺的发展极大地降低了农业生产的劳动强度，从而使老人农业完全具备条件。这正是全国“以代际分工为基础的半工半耕”结构普遍存在的原因。

当然，如前所述，如果通过土地调整，小块并大块，让农户可以连

片耕作，就可以更加方便农户的农业生产和田间管理，这一方面还有很多工作要做。而以“老人农业”为典型的“半耕”结构，在超出一家一户的共同生产事务上还需要强有力的村社组织予以协调，以解决单家独户“不好办、办不好和办起来不合算的事务”。

在“以代际分工为基础的半工半耕”结构中，中老年父母务农，这些务农的父母还会继续变老，总有一天他们不再有能力进行农业生产，进而退出农业生产，但他们仍然有热情和兴趣搞庭院经济。只要能动就要做点事情，这已经不是经济活动，而是要让人生充实、有趣味。在村庄中，即使不能种田了，也还有熟人社会中的亲朋好友，还有各种要操心的事情。他们在这样一种人与人之间、人与自然之间的亲密相处中日渐老去。最后落叶归根，入土为安。

等到中老年务农的父母老去，过去年轻的子女现在又已为人父母，他们若在城市获得了体面安居的收入和就业，就可以在城市安居，甚至将父母接到城市生活。若无法获得体面安居的就业与收入，他们就会回到农村接替父母种田，继续复制新的“以代际分工为基础的半工半耕”结构。当然，随着中国经济的持续增长，会有越来越多的进城农民在城市体面安居，而不再回到农村从事“半耕”，但至少在未来20年，会有相当一部分进城农民工仍然难以在城市体面安居。

而且，即使所有进城农民工都可以在城市体面安居，农村仍然有价值，在农业生产不需要太多体力且随季节展开的情况下，半是劳动，半是休闲，这样与自然亲密接触，还有熟人社会关系网络存在，且可以落叶归根的农耕生活，对现代人来说未尝不是一件有吸引力的事情。即使到了共产主义社会，一半城市生活，一半乡村生活，半是农耕，半是农闲，难道不是完美人生不可或缺的一个部分吗！

“半耕”是兼具工作与退养、就业与休闲、收入与价值的生活方式，具有经济、社会、宗教多方面的意义。要么身体，要么灵魂，总有一个在路上。正是“半耕”使农民从城市返乡后也可以享受自然，充实生活。

第五部分 农民进城

“人的城市化”的三种主张

一

新型城镇化很重要的一点是强调“人的城市化”。我认为当前有三种不同的关于“人的城市化”的主张。

人的城市化，总体来讲，不能只是城市规模的扩大以及土地城市化，还要让农民融入城市。正是在如何让农民融入城市的政策上，学者有不同主张。

第一种关于“人的城市化”的主张强调“农民自主城市化”，这种主张认为，城郊农村可以通过建造小产权房获得农地非农使用增值收益，从而靠自己的力量顺利融入城市。这样的农民城市化，是农民自主城市化。我们知道，经济发展、城市扩张只可能是平面推进，城郊农地首先被用于城市建设。农地非农使用可以产生巨大的土地增值收益，这个增值收益是经济发展和城市扩张所附着在特定区位土地上的。若特定区位土地非农使用增值收益归正好占有这块土地的农民所有，则这个特定区位的农民将不用投入任何资本，也不用付出任何努力、承担任何风险，就可以获得巨大利益，从而成为土地食利者。这样的特定区位农民的所谓自主城市化，意义不大。

主张“农民自主城市化”的另一个理由是，他们认为，正是城郊农民自主开发小产权房，增加了城市商品房的供给，打破了地方政府和开发

商对土地和商品房的垄断，从而可以降低房价，让进城农民买得起住房。

“农民自主城市化”主张的核心是，应当允许城郊农民自由开发小产权房，应当允许农地农房自由入市，反对政府垄断城市建设用地一级市场，反对农地征收，反对地方政府通过低价征地、高价卖地来获得土地财政收入。这种主张甚至认为，之所以当前地方政府会有严重腐败，就是因为土地财政让地方政府有了腐败的空间，以及地方政府有了钱，就会用这些钱去盖楼堂馆所、修大广场，这样造成了资源的浪费。

第二种“人的城市化”的主张认为，城市化的关键是农民城市化，这个农民是指全国绝大多数的农民，而不只是仅占全国农民总数不足5%的城郊农民。这种主张认为，人的城市化的核心是进城农民工可以在城市安居，而进城农民工能否在城市安居取决于两个条件：一是政府有无能力为进城农民工提供廉租房；二是政府能否建设良好的城市基础设施。允许所谓农民自主城市化，允许城郊农地农房自由入市，允许农民自建小产权房，不仅在规划上是荒谬的，在实践上也是难以操作的，而且城郊农民自主城市化实际上是让城郊特定区位农民获得了经济发展附着在特定土地上的农地非农使用的全部增值收益，而这笔收益目前正以土地财政的形式主要用于城市基础设施建设。

第二种“人的城市化”的主张认为，人的城市化不能只是城郊5%农民的城市化，更不能让城郊极少数农民成为土地食利者，而必须是所有进城农民的城市化。为了让所有或绝大部分进城农民可以在城市安居，国家必须为他们提供住房和基本保障。要让农民拥有退出农村宅基地、住房和土地承包经营权的权利，以转化为农民进城安居的资本或第一桶金。这种主张尤其强调农民工进城能否获得住房和基本的公共设施条件，因此可以称为“农民工住得下来的城市化”。

第三种“人的城市化”主张一种“可逆的城市化”，或者说是主张一种可以让农民既自由进城，还可以自由返乡的城市化。这种主张认为，在

当前人均GDP只有欧美日1/7的情况下，中国不可能为所有进城农民工提供在城市安居的收入和就业条件。中国农民工进城往往表现为年轻时进城务工经商，年龄大了仍然要返回农村。正是当前“以代际分工为基础的半工半耕”劳动力再生产模式，使农民家庭可以有比较高的收入，而只有比较少的支出。当然，随着中国经济的持续增长，城市可以为越来越多的进城农民工提供在城市体面安居的就业与收入机会，但在未来很长一段时期，城市不可能为大多数（更不可能是全部）进城农民工提供在城市体面完成劳动力再生产的条件。农民工进城后可以返乡，对于农民工来讲，是十分重要的保障，是他们的基本人权，是中国城市化政策的底线。让进城却无法体面安居的农民回得去农村，是第三种“人的城市化”主张的核心。

允许农民在城乡之间自由往返的主张，在政策上就反对仅仅针对5%农民的所谓自主城市化，认为应当将特定区位的农地非农使用增值收益主要用于城市基础设施建设，以促进中国经济发展，从而为越来越多的进城农民工提供在城市体面安居的就业与收入条件。从这个意义上讲，第三种关于“人的城市化”的主张赞同第二种关于“人的城市化”的观点。同时，第三种“人的城市化”主张还认识到，在当前中国经济发展阶段，进城农民风险很大，即使国家有能力为进城农民提供廉租房，进城农民也无法在城市获得体面安居的条件，无法体面地完成劳动力再生产，其结果是，全家进城的农民家庭经济收入低，家庭关系紧张，生活压力向丧失城市就业机会的老年人转移。而若可以回得去农村，老年农民的退养是可以与种粮、自给自足经济、村庄熟人社会结合起来的。或许在城市无法安居的中老年农民，在农村却可以继续维持最低限度的体面生活。

二

笔者认为，人的城市化关键是要有农民工可进可退的城市化，是可以选择的城市化，不是只让农民进城，而其中大多数人却无法获得基本

的体面生活所需收入与就业的城市化。

虽然所有进城农民都希望在城市安居，但在当前中国经济发展阶段，大部分进城农民工其实是不可能真正在城市获得体面安居所需基本的收入与就业条件的。他们只能在自己年轻时进城，让父母和子女留守农村，且往往要在自己年老时返回农村。因为返回农村就可以与土地结合起来，在村庄熟人社会中延续人与土地、人与自然和人与人之间的和谐关系，就可以做到退养与种地的结合，就可以找到身体和灵魂的安全感，就可以告别在城市漂泊不定的生活。

问题是，进城农民还回不回得去农村？只要让农民仍然保留农村的住房、宅基地和土地承包经营权，农民就回得去农村。如果他们的父母仍然在种“户均不过十亩”的小块承包地，从土地上获得收入与就业，等父母年老无法种地，他们进城又难以安居时，就可以回到农村种地：他们有种地的场所、工具、技术和土地，顺利地通过种地来实现退养，而他们的城市化梦想就交给已经长大的可能运气更好的下一代。只要他们可以在农村安居退养，就可以为进城子女提供在城市放手拼搏的大后方，而不是全家困在城市：年龄大的人无就业与收入，中间年轻人全力打拼，却无法让一个上有老下有小的家庭过好日子，更难对未来有所奢望。

从这个意义上讲，在当前中国农村，农民所拥有的三项基本权利：农村房屋所有权、宅基地使用权和土地承包经营权，是农民的基本保障和社会保险，是他们维持底线生存的基本资料，这样的基本资料是不允许交易的，也是不能失去的。一旦中国农民失去了以上三项基本权力，就无法再回到农村，那么，城市必然会形成大规模的贫民窟，在这些贫民窟中，农民因为失去与土地的结合而无能为力，漂泊不定，流离失所。城市贫民窟不仅是中国农民的悲剧，也一定会导致中国现代化的困境：农民没有退路，国家就没有出路。

在这个意义上，我对前面两种关于“人的城市化”的主张持保留态

度，认为这两种主张都缺少对当前中国发展阶段以及农民家庭劳动力再生产模式的考虑，往往以艺术化的想象来讨论城市化和城乡二元结构，忽视了当前中国城乡二元结构几乎已经消灭所有限制农民工进城的体制机制障碍，并且对资本下乡设限，从而使当前中国已经过剩的资本无法下乡，保护农民利益。由剥削型城乡二元结构转变而来的保护型城乡二元结构是中国仍然可以保持经济奇迹和跨越中等收入陷阱的“制度红利”。

我与第二种“人的城市化”主张一致，都反对城郊农地农房自由入市，反对小产权房。我们认为，城郊特定区位的土地非农使用增值收益来自经济发展和城市扩张，正是全国人民的经济发展以及理应造福全国人民的城市化，才将土地非农使用的增值收益附着在特定区位土地上，这样的土地增值收益与恰好位于这块土地上的农民个体的努力没有关系。而中国经过新民主主义革命和社会主义改造，已经消灭了土地私有制，消灭了土地食利阶级，从而可以做到特定区位土地非农使用的“涨价归公”以及“地利共享”。正是特定区位土地非农使用增值收益的“涨价归公”，并以土地财政形式建设城市基础设施，才使得中国这样一个人均GDP相当于欧洲1/7国家的“城市像欧洲”。城市基础设施显然不只是政绩工程和面子工程，而是保证城市生产、生活运行的基本条件，是城市润滑剂。当前中国制造的国际竞争力一方面来自已经不再廉价的劳动力，另一方面来自中国目前良好的城市基础设施。

本来中国已经消灭了土地食利阶级，这正是中国可以创造经济发展奇迹的原因，我们现在完全没有必要再造一个。唯有如此，中国才能顺利跨越中等收入陷阱，真正实现人的城市化。

第六部分 农地制度

中国农地制度的优势

当前农村土地政策研究中有一种观点，那就是中国农地制度不如欧洲、美国优越，也不如东亚日、韩和中国台湾地区，当前中国农地制度改革的目标就是要改变不好的农地制度，最后一劳永逸地建立一个与全世界相同的好的农地制度。所以，当前农地制度要改革、要大动成为学界和政策部门的共识。

当前中国农地制度最大的优势也许就在于这种制度还有调整空间。通过新民主主义革命（资产阶级性质的革命）的土改，中国实现了“耕者有其田”，消灭了土地剥削阶级。此后不久又通过合作化完成了带有社会主义革命性质的过渡，并通过互助组、初级社、高级社，一直到人民公社，形成了公有性质的农村土地制度，这个制度最终在1962年通过的《人民公社》60条中固定下来，形成“三级所有、队为基础”的农村土地集体所有制。到改革开放，实行各种责任制以调动农民生产积极性，最终安徽小岗村“大包干”的家庭承包制成为主导的农村经营制度安排，这样一种制度强调土地集体所有、农户具有土地承包经营权，农民与国家和集体的关系被界定为“交够国家的，留足集体的，剩下都是自己的”，初步形成了统分结合、双层经营的农村基本经营制度。因为农民有了剩余索取权，家庭承包责任制极大地调动了农民进行农业生产经营的积极性，在比较短的时期内，农业产出快速增加，农民收入快速提高，农业生产力得到了较快发展。

家庭承包责任制到底能否稳定，以家庭承包责任制为基础的农村基本经营制度能否稳定？在分田到户不久，中央即出台政策规定家庭承包责任制15年不变。到20世纪90年代中期，中央又出台政策规定家庭承包责任制长期稳定，农民承包土地的承包关系再延长30年不变。此后有国家领导人讲农民土地承包关系要保持稳定并长久不变。

家庭承包责任制规定“交够国家的，留足集体的，剩下都是自己的”，虽然因为有剩余索取权，从而极大地调动了农民的生产积极性，却因为农户数量庞大，经济剩余很少且极为分散，因此国家很难从农民那里低成本地收取农业税费，集体也很难低成本地向农民收取三提五统和共同生产费，而为了收齐税费，国家和集体就不得不提高组织投入，并因此迅速提高了向农民收取税费的成本，这些成本最终落到农民头上，造成农民负担的持续加重。20世纪90年代，开始出现因为农民负担过重引发的干群对立、村级债务等问题，三农问题迅速恶化。因此国家在进入2000年以后果断取消了农业税，同时取消了各种针对农民的收费。

取消农业税后，国家不仅不再向农民收取税费，并且迅速增加给农民的各种补贴。之前一度成为负担的农民土地承包经营权迅速成为真金白银的权利。1998年前后第二轮土地延包中坚决不要土地承包经营权（因为有了土地承包经营权就必须要缴纳税费）的农民开始要求自己的土地承包经营权，并因此在2004年前后在全国掀起了一轮普遍的农民要求土地承包经营权的高潮，以至于很多省市自治区政府不得不在2004年前后进行了“完善二轮延包制度”的围绕土地权利的调整。

1998年前后第二轮土地延包，因为农民负担比较重，土地权利同时也意味着农民负担，土地中的利益比较少，甚至不少地方出现了农民坚决不要土地承包经营权的情况。因此，第二轮土地延包在全国都很平静。相反，2004年前后，因为取消农业税，土地权利利益巨大，从而出现了全国范围的争夺土地承包经营权的激烈冲突，因此国家不得不出台

政策微调农村土地承包关系。受2004年前后激烈争夺土地权利的刺激，2006年出台的《物权法》开始将农民土地承包权规范为用益物权，学界和政策部门开始探讨一劳永逸解决问题的农地法律制度。“长久不变”也因此应运而生。“长久不变”的核心是通过一次初始公平的土地分配，将村社集体所有的农地按村社成员进行均分，村社成员获得长久不变的农地承包经营权，然后再通过将农地三权分置，即集体所有权、农户承包权和经营权分开，将稳定的承包土地通过农村产权交易平台流转到经营者，经营者获得农地进行适度规模经营，发展现代农业，实现农业现代化的制度。

问题是，至少在目前阶段，农民人数仍然很多，小农经济在很长一段时期还有存在的合理性，一般农户家庭通过年轻子女进城务工经商，年龄较大的父母留村务农来应对当前阶段的状况，即老人农业还会有很长时期的合理性。且农村中仍然存在着大量需要依赖农村和农业收入、常将进城亲朋邻里承包地流入经营的青壮年农户，这些不离村的青壮年农户是农村社会的“中坚力量”，在社会结构和乡村治理中占据极其重要的位置。因此，指望通过确权确地确四至来推动土地承包权向规模经营大户流转，从而解决一家一户小农无法解决的公共品供给难题以及发展现代农业的思路，却可能因为小规模的小农经营的长期存在而难以实现。相反，指望通过推动经营权流转来形成规模经营的思路，使得政策极大地忽视了当前乃至未来很长一个时期都将普遍存在的小农经济的需要，政策仍需要考虑现实中2亿户以上小农的需要。

在仍然有2亿多户小农，小农不仅是最重要的农业生产者，而且农业为中国大部分人提供了就业收入机会，为中国现代化提供了稳定的农村根基的情况下，农村生产关系，包括土地制度安排，就应当为小农提供服务，土地制度设计就应当回应当前一般农户的需要，就应当解决他们在农业生产中遇到的困难，理解他们在农业生产中的主要痛点，而不是将出发点放在设计一套一劳永逸的土地制度来解决问题。简单地说，农业生产力还没有发展到普遍采用大规模经营的现代农业阶段，农村生

产关系，包括土地制度安排，也就没有必要跟进到这个阶段。

当前中国农村正处在历史上最为快速的变动时期，未来一个时期将继续快速变动。经过了新民主主义革命和社会主义革命的中国，消灭了附着在土地上的各种既得利益，从而使土地制度可以依据农村生产力发展的需要进行设计或改革。前面所述包括人民公社“三级所有、队为基础”的制度安排，“分田到户”“15年不变”“30年不变”“土地确权”“长久不变”等，都是自上而下的制度设计或改革，以适应不同时期农村生产力发展的需要。当然，这些设计或改革并非都一定对。比如对“确权”和“长久不变”的设计，我认为都是错的。但中国可以对土地制度进行设计或改革，是因为经过新民主主义革命和社会主义革命之后，中国已经消灭了土地食利者，消灭了附着在土地上的既得利益，从而积累出巨大的土地制度势能或优势，并可以依据不同时期生产力发展的需要来设计不同的土地制度。

新中国成立以来，中国农村生产力一直处于快速变化中，到目前为止，农村生产力至少同时进行三个方面的变化，一是机械化快速推进，二是土地承包者与土地经营者迅速分离，三是青壮年劳动力大量进城，老人农业成为普遍现实。这三个方面的变化就要求农村生产关系尤其是土地制度要予以回应。其中要点是解决农地细碎分散经营的问题，让农民之前为了公平而分的十分细碎的小块土地并大块，连片经营。当前种田农户的最大痛点就是土地过于细碎，机械难以下田，灌溉成本太高，连片经营可以让农民极大地降低农业劳动投入和管理成本。若当前农民痛点在于地块细碎，则确权确地确四至就存在一定的不合理性。相反，当前仍然写在宪法上的“统分结合双层经营体制”就具有极大合理性。

随着现代化和城市化的推进，农业生产力还会继续发生变化，大量农村人口继续进城，且进城农民中的绝大多数都有能力在城市体面安居，少数进城返乡的农民，国家也有能力为其提供较高水平的基本保障，农业和土地的社会保障功能降低，农业现代化本身的规律开始起作

用。到那时，凭借中国农地制度的优势，国家就可以再进行土地制度改革以适应新时期的农业生产力发展需要。

以上所述总结起来就是，经过了两次革命所形成的中国农地制度因为消灭了附着在土地上的既得利益，从而形成了中国特色的土地制度势能，具有极大的优势，可以通过改革来适应农业生产力发展的需要。中国土地制度可以改革，使中国农业就更加有了希望。

反观其他国家，因为土地私有，在土地上附着强大的既得利益，任何土地制度改革都是不可能的，除非革命，因为只有革命才能真正强制性地调整不可逆的既得利益。日本、韩国和中国台湾地区的农业现代化并不顺利，其中一个重要原因就是土地制度难以调整。台湾地区搞“小地主大佃农”改革，花了很多钱，农业却仍然没有发展。日本、韩国和中国台湾地区通过民主革命性质的土改做到了平均地权，但细碎的土地权利在新时期（农民已经进城了）如何整合为适合发展现代农业、推进农业现代化的安排，却出现了问题。而印度、拉美等未进行过民主革命性质土地改革的国家和地区，土地所有权集中在少数地主手中，成为剥削农民的手段。这些人数很少但带有封建性质的地主，不当地占有了社会剩余，从而拖了工业化的后腿。

显然，无论是印度、拉美等未进行土改的发展中国家和地区，还是日本、韩国和中国台湾等进行过土改的东亚国家和地区，土地私有制使得附着在土地上的既得利益不可能通过改革来清除，其土地制度虽稳定，但农业生产力却在不断变动，这个变动的农业生产力就让稳定的农业生产关系包括土地制度变得不合时宜，其代价是农业发展不好。

中国农业乃至中国发展的优势就在于，消灭了附着在土地上的既得利益，使中国可以随着农业生产力发展的需要，不断地调整农业生产关系，包括农业基本经营制度的改革与完善，其中的关键之一是土地制度的调整。当前中国农业生产力仍处在快速变动中，农业生产关系包括农地制度安排也就必然要变动。我们不可能也没必要一劳永逸地建立一个

适合任何情况的农地制度。农地制度可以调整是中国的巨大优势，也是中国奇迹的一个幕后英雄。

当前的土地制度安排只能来自当前农村生产发展的状况与农民的需求，为此我们必须多加了解当前农村的状况。因此，我再次想到陈云讲的“不唯书、不唯上、只唯实”了。